



Diversité et cohésion: de nouveaux défis pour l'intégration des immigrants et des minorités



Diversité et cohésion

de nouveaux défis
pour l'intégration des immigrants et des minorités

élaboré pour le Conseil de l'Europe
par Jan Niessen
directeur du Groupe sur les politiques migratoires
(*Migration Policy Group*)
en collaboration avec
la Fondation européenne de la culture

Direction générale III – Cohésion sociale
Direction des affaires sociales et de la santé

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise:

Diversity and cohesion: new challenges for the integration of immigrants and minorities

ISBN 92-871-4345-5

Couverture: Atelier de création graphique du Conseil de l'Europe

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-4344-7
© Conseil de l'Europe, juillet 2000
Réimpression octobre 2000
Imprimé en Allemagne

Table des matières

	<i>Page</i>
Préface de Václav Havel, Président de la République tchèque	5 et 7
Introduction de Walter Schwimmer, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe	9
Chapitre I: Le calendrier inachevé	11
Chapitre II: La mondialisation des échanges et les nouveaux défis de l'Europe	17
2.1 L'élargissement des confins de l'Europe et l'accélération du changement	17
2.2 Immigrés et minorités	25
2.3 Des défis nouveaux	30
Chapitre III: Evolution des politiques générales et nouvelles orientations .	33
3.1 L'intégration dans la société et les relations intercommunautaires	33
3.2 Nouvelles orientations de politique générale	41
Chapitre IV: Objectifs stratégiques et approches globales	45
Chapitre V: Coopération et instruments juridiques européens	51
5.1 Coopération européenne	51
5.2 Instruments juridiques et politiques nationales	54
Chapitre VI: Acteurs étatiques et non étatiques	65
6.1 Acteurs étatiques	65
6.2 Acteurs non étatiques	69
Chapitre VII: Promouvoir la cohésion en valorisant la diversité	77
7.1 Initiatives des entreprises	77
7.2 Les entreprises appartenant à des immigrés ou des membres de minorités	81
7.3 Les politiques fondées sur la région	82
7.4 Les initiatives gouvernementales	86
7.5 Le dialogue et l'éducation interculturels.....	87
7.6 La diversité religieuse	93
7.7 La vie familiale	96

7.8	Les médias	99
7.9	Le traitement du racisme et de l'intolérance	101
7.10	La participation politique	105
	Chapitre VIII: Suivi et évaluation	109
	<i>Annexes</i>	119

Préface de Václav Havel, Président de la République tchèque

Předmluva prezidenta České republiky Václava Havla
ke zprávě Rady Evropy

Rapport sur la diversité et la cohésion

Vážení Evropané,

byla-li kdy Evropa jednotná a nejednotná v jeden okamžik, pak je to právě nyní. Evropa je totiž kontinentem plným vyzrálých i zrajících národů a států, a také kontinentem, otevřený k přijetí všech, kteří si hledají nová místa k životu.

Evropa uměla a umí se otvírat nově přicházejícím. Bylo jejím darem i údělem v minulosti, že v sobě nesla mnohé z toho, po čem ti ostatní toužili nebo co hledali. Evropa přijímala mnoho z těch, kteří se k ní obraceli s nadějí z hlubin blízkých i vzdálených kontinentů a vždy hledala a hledá jejich místo mezi těmi, které sama zrodila. V uplynulém půlstoletí alespoň v jedné ze svých částí nacházela cestu k těm, kteří se liší proto, že jejich domovinou byl jiný světadíl. Evropa byla a měla by zůstat otevřeným kontinentem.

Druhá i třetí generace těch, kteří našli sílu či odpovědnost odpoutat se od svého vlastního domova či těch, kteří útekem zachránili alespoň zbytek důstojnosti či vlastní život, nyní žije, doplňující ty domácí, v mnoha evropských zemích. Poselství jiných světů zakotvené v odlišnosti těchto kultur i jejich hodnotách nyní obohacuje mnohá evropská města i místa.

Současné a hluboce zakořeněné tradice Evropy jsou však opět na různých místech s dávkou nacionální arogance pošlapávány. Opření o ještě doutnající plynové komory snaží se někteří vrátit zpět to, po čem je nemožné truchlit. Krvavý souboj principů zřetelný v těch evropských částech, kde démoni minula nepoučení rozhrabávají rozvaliny nacionalismu probíhá všude tam, kde jde o nové uspořádání věcí.

Konfrontace rovnosti a svobody, vysoké ceny každé lidské individuality s krvavou touhou po moci, nadřazenosti a elitářství však musí dát jasnou odpověď, co je to budoucnost a jaký je morální rozměr budoucnosti tohoto kontinentu.

Tato konfrontace probíhá v každém z nás v míře vlastní rezignace na temné minulosti a v aktivním odporu nerovnosti lidí. Dluhy z minulého či nedostatky odpovědnosti a velkorysosti k současnému plodí neduhy rasismu a xenofobie.

Tento osobní boj nesmí nikdo z nás prohrát nebo promarnit. Jen tak lze dát šanci vzájemnému vztahu člověka a člověka, porozumění, pochopení, toleranci a pokoře.

Václav Havel
♥

Préface

Chers Européens,

Si l'Europe a jamais été unie et divisée en même temps, c'est bien aujourd'hui. Parce que l'Europe est tout à la fois un continent de nations et d'Etats constitués ou en cours de formation, et un continent ouvert à tous ceux qui sont en quête d'un nouveau lieu de vie.

L'Europe sait et a toujours su s'ouvrir aux nouveaux venus. Dans le passé, elle a eu la chance – et ce fut aussi son destin – d'offrir beaucoup de choses que les autres désiraient ou recherchaient. L'Europe a été réceptive au grand nombre d'hommes et de femmes qui se sont tournés vers elle avec espoir, qu'ils viennent d'horizons proches ou de lointaines parties du monde, elle leur a trouvé – et continue de leur trouver – une place aux côtés de ses propres enfants. Au cours des cinquante dernières années, il y a toujours eu l'un ou l'autre endroit en Europe, où des gens différents parce qu'ils venaient d'un autre continent se sont néanmoins sentis chez eux. L'Europe était et doit rester à jamais un continent ouvert.

Les deuxième et troisième générations de ceux qui ont trouvé le courage ou pris la responsabilité de quitter leur terre natale ou de ceux qui se sont enfuis, sauvant ainsi un reste de dignité, leur vie parfois, résident ici maintenant et viennent s'ajouter aux premiers habitants de nombreux pays européens. L'héritage laissé par d'autres parties du monde, et incarné dans les différentes cultures et leurs valeurs, enrichit à présent de nombreuses villes et régions d'Europe.

Pourtant, il arrive encore en certains endroits que des traditions européennes – récentes ou profondément enracinées – soient foulées aux pieds avec une forte arrogance nationaliste. Les nostalgiques des chambres à gaz encore fumantes voudraient nous faire revivre une époque qu'il est impossible de regretter. Une lutte féroce portant sur des principes – visible dans ces parties de l'Europe où les démons du passé, l'histoire ne leur ayant rien appris, enfoncent toujours leurs griffes dans les ruines du nationalisme – est en cours dans tous ces endroits où un ordre nouveau a commencé.

La confrontation au sujet de l'égalité, de la liberté et du prix élevé de l'individualité opposés à une soif sanguinaire de pouvoir, de supériorité et d'élitisme, doit toutefois nous donner une réponse nette sur le sens de l'avenir de ce continent et sur la dimension morale que comportera l'avenir.

Cette confrontation se produit en chacun de nous, dans la mesure de notre propre passivité vis-à-vis des jours sombres du passé et de notre résistance

active à l'inégalité humaine. Les dettes passées ou le manque de responsabilité et de générosité envers le présent amènent sur le devant de la scène les maladies du racisme et de la xénophobie.

Nul ne doit perdre ni vouloir esquiver ce combat personnel. C'est là notre seule chance d'établir une relation de réciprocité, de personne à personne, avec sensibilité, compréhension, tolérance et humilité.

Václav Havel
Président de la République tchèque

Introduction

Dès sa création, il y a 50 ans, le Conseil de l'Europe a fait de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit ses priorités permanentes, et il s'est toujours consacré à la défense de la dignité humaine et au développement du progrès social.

Les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, réunis à Strasbourg lors de leur 2^e Sommet en 1997, ont affirmé dans leur déclaration finale que la cohésion sociale est l'un des besoins primordiaux de l'Europe élargie et devrait être considérée comme un complément indispensable à la promotion des droits de l'homme et de la dignité humaine. Dans cette perspective, ils ont également affirmé leur détermination à protéger les droits des travailleurs migrants en situation régulière¹ et à faciliter leur intégration dans les sociétés où ils vivent. Le plan d'action adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement charge notamment le Comité des Ministres de définir une stratégie de cohésion sociale visant à relever les défis dont la société est porteuse.

Les ministres européens chargés des questions de migration ont reconnu, à leur 6^e conférence en 1996, que l'intégration des immigrés et des minorités est l'un des objectifs majeurs des pouvoirs publics dans tous les Etats comptant des populations nombreuses et légalement établies d'origine étrangère.

Reconnaissant l'importance de la contribution que le Conseil de l'Europe apporte à la réflexion et à la pratique dans le domaine de l'intégration et des relations intercommunautaires, les ministres ont demandé au Comité européen sur les migrations (CDMG) d'établir un rapport marquant qui s'inspire de celui sur les relations intercommunautaires en Europe de 1991, mais qui fasse une place à l'évolution récente de la situation et à l'élargissement du Conseil de l'Europe.

Les nouveaux Etats membres du Conseil de l'Europe comprennent très souvent d'importantes «minorités nationales». Renforcer la protection de ces minorités est une tâche qui découle directement du Sommet de Vienne en 1993 et qui a été réaffirmée au Sommet de Strasbourg en 1997. Des programmes ont été progressivement élaborés pour aider les diverses communautés nationales à établir des relations fondées sur la confiance mutuelle. Il va de soi que les principes relatifs aux relations intercommunautaires ont tout à fait leur place dans ce contexte également.

1. Un consensus existait au sein du CDMG pour ne pas traiter de la problématique des migrants en situation irrégulière.

A l'occasion du 50^e anniversaire du Conseil de l'Europe, célébré récemment, le Comité des Ministres a chargé l'Organisation de continuer à promouvoir la cohésion et la solidarité face aux facteurs de division que sont le racisme, la xénophobie, l'intolérance politique et culturelle ou religieuse et la discrimination à l'égard des minorités. Il a également exprimé sa volonté de tirer parti de la communauté culturelle que forme une Europe riche de sa diversité, sûre de son identité et ouverte au monde.

Le présent rapport sur la «diversité et la cohésion en Europe» pose comme principe de base que l'intégration des immigrés et des minorités nationales est un des piliers de la cohésion sociale. Il se fonde sur une étude détaillée des politiques en matière de relations intercommunautaires, réalisée dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe pour le compte du Comité européen sur les migrations. Les réactions aux conclusions de cette étude, telles qu'ébauchées dans le rapport, reflètent une vision qui correspond parfaitement aux nouvelles priorités d'ensemble définies pour l'Organisation:

- importance d'une action continue à l'échelon national, grâce à la coopération et à l'assistance technique et juridique dans une démarche comparative;
- recherche d'ONG et de partenaires locaux pour la mise en œuvre du programme intergouvernemental d'activités;
- fourniture d'une assistance effective et adaptée pour faire face aux défis à la cohésion sociale dans des Etats membres.

Dressant le bilan de la situation actuelle en matière de politiques d'intégration dans les différents Etats membres, le rapport met en évidence les enseignements tirés depuis 1991 dans des domaines tels que diversité et cohésion, citoyenneté et participation, gestion des mouvements migratoires ou protection des minorités.

Intrinsèquement prospectif, et tenant compte du fait que «la paix, la stabilité et les relations harmonieuses entre communautés exigent de la part des gouvernements et des citoyens un attachement sans faille à leur promotion», il tente d'identifier les moyens d'établir, par une approche globale, des relations intercommunautaires positives pour la société européenne du nouveau millénaire, à travers la promotion d'un environnement politique, économique, culturel et juridique favorable à la diversité et la promotion de la cohésion sociale fondée sur le renforcement et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, en particulier, des droits sociaux.

Je remercie chaleureusement l'auteur du rapport, M. Jan Niessen, Directeur du Groupe sur les politiques migratoires (Migration Policy Group), et son équipe (plus particulièrement M^{me} Lori Lindburg), la Fondation Européenne de la Culture pour sa contribution financière à l'élaboration du rapport et les membres du Groupe de rédaction MG-ED pour leur précieuse collaboration.

Walter Schwimmer
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Chapitre I: Le calendrier inachevé

L'Europe a toujours été le continent de la diversité. Cette diversité est une réalité de la vie courante, non seulement entre les Etats, mais également à l'intérieur des pays, régions et villes et au sein de leur population. La mondialisation continue à nourrir cette diversité, tout en cultivant l'émergence apparemment contradictoire d'une culture mondiale et de l'affirmation de cultures territoriales et de groupes. Les moyens de communication et de transport sophistiqués ont élargi les possibilités d'échanges entre les hommes, échanges qui concernent un nombre toujours plus grand d'entre eux. Les pays européens et leurs populations chérissent leur identité, leur patrimoine, leurs valeurs, leurs traditions, leurs langues et leurs modes de vie propres, lesquels sont le produit de siècles d'échanges humains et culturels. L'Europe attache de la valeur à sa diversité.

Le pluralisme culturel doit être solidement fondé sur le respect des différences, lequel implique égalité, tolérance et non-discrimination. L'affirmation d'une identité culturelle et des valeurs et une histoire communes renforcent le sentiment d'appartenance à une collectivité, qu'elle soit majoritaire ou minoritaire, à une région, une nation, un Etat ou un continent. L'acceptation de la diversité et l'interaction entre les cultures favorisent des relations harmonieuses entre les hommes, enrichissent leur vie et leur permet de disposer de la créativité nécessaire pour relever de nouveaux défis. Ce n'est pas la négation, mais bien la reconnaissance des différences qui assure la cohésion d'une communauté. Faute de respecter les différences, les communautés risquent de s'enfermer sur elles-mêmes, ce qui, en fin de compte, les conduira à la désintégration, au déclin ou à la disparition. Cette démarche peut également entraîner une perte d'identité et provoquer une agression envers les autres.

Pour ce qui est du respect et de l'ignorance des différences, l'histoire de l'Europe révèle deux visages. L'égalité et la non-discrimination sont inscrites dans le droit national et international et reconnues dans la vie quotidienne. A l'opposé, l'intolérance a entraîné et continue d'entraîner des violations de ces droits et à engendrer l'oppression de ceux qui sont considérés comme différents. La coopération et l'intégration européennes ont été interrompues par des guerres à l'intérieur ou entre les Etats et des conflits violents entre groupes d'habitants. S'il est un fait que l'histoire de l'Europe devrait corroborer, c'est que la paix, la stabilité et les relations harmonieuses entre les communautés ne doivent pas être prises pour acquis, mais qu'elles exigent de la part des gouvernements et des citoyens européens un attachement sans faille à leur promotion.

L'Europe est caractérisée et dépend de façon inextricable de la dynamique des échanges mondiaux entre peuples et cultures. La mondialisation économique, politique et culturelle est une remise en cause des limites et des frontières traditionnelles de l'Europe. L'économie mondiale devenant de plus en plus sans frontières, certains pouvoirs gouvernementaux passent du niveau national à des niveaux régionaux ou internationaux. Les cultures nationales sont complétées par des cultures mondiale, régionale et transfrontière, et les cultures de catégories spécifiques de personnes. La mobilité internationale des travailleurs hautement, semi ou non qualifiés et celle des commerçants, des touristes et des artistes accompagnent et renforcent la mondialisation. Les gouvernements européens doivent répondre à cette évolution, tout comme les habitants de l'Europe doivent acquérir de nouvelles compétences pour faire face à des changements toujours plus rapides.

Dans une société mondiale, la diversité n'est pas un obstacle, mais plutôt une condition préalable au développement personnel et sociétal. L'oppression ou l'ignorance des différences est un refus de l'identité des communautés et peut remettre en cause le tissu social et politique des pays. Lorsque les différences sont reconnues et valorisées, la cohésion sociale et l'engagement à participer à la vie de la communauté se trouvent renforcés. Les personnes se définissent comme n'appartenant pas à une seule communauté. Leur identité est variable et elle évolue selon les circonstances. Les politiques gouvernementales peuvent contribuer à mettre en place un contexte qui valorise la diversité et, par là, favorise la cohésion. Le traitement des conséquences négatives de la mondialisation, telle que la répartition inégale des richesses économiques, sociales et culturelles au sein des communautés et entre elles et la marginalisation et l'exclusion sociales de certains groupes de la société, fait partie intégrante de ces politiques.

Le présent rapport vise à contribuer à l'adoption et la mise en œuvre de politiques de ce type, tout en mettant l'accent sur deux groupes particuliers, à savoir les immigrés et les minorités. Le pluralisme culturel s'est développé au cours des siècles et les immigrés et les minorités ont joué un rôle spécifique dans ce processus. En venant ajouter à la diversité de l'Europe, ils ont enrichi et continuent à enrichir les sociétés européennes. A cet égard, l'Europe révèle également son double visage. Nombre de pays européens sont parvenus à intégrer des immigrés et valoriser leur contribution à la société. A l'opposé, il existe de nombreux exemples de violation des droits fondamentaux des immigrés, d'assimilation forcée, de ségrégation et de retours involontaires. Pendant des siècles, les populations majoritaires et minoritaires ont connu une cohabitation harmonieuse et bénéfique tant à chacune d'elles qu'à la société dans son ensemble, mais l'histoire du mépris et de l'oppression des minorités est tout aussi longue. Le respect des droits de l'homme et la promotion de bonnes relations entre les Etats et les communautés continuent à exiger l'intervention des gouvernements.

Le présent rapport met l'accent sur ce que les immigrés et les minorités ont en commun, à savoir une différence par rapport aux autres groupes de la société du point de vue de l'origine ethnique et nationale, de la culture, de la langue et de la religion. En d'autres termes, il ne traite pas des déplacements des immigrés et des minorités, mais recense et décrit les composantes nécessaires des politiques de cohésion sociale qui favorisent leur inclusion dans les sociétés¹. Ces politiques doivent s'appuyer sur le respect des droits fondamentaux et de la dignité des immigrés et des minorités. Elles doivent également tenir compte du fait qu'il existe chez ces personnes une grande diversité du point de vue de l'identité et de l'origine nationale, de l'origine ethnique et culturelle, de la religion et de la couleur de peau, de même que les femmes et les hommes jouent un rôle similaire mais néanmoins distinct dans le processus d'intégration.

Dans les débats publics et politiques, les immigrés et les minorités sont souvent décrits comme des groupes qui causent ou connaissent des problèmes. Sans nier la persistance de nombreuses difficultés en matière d'inclusion des immigrés et des minorités, le présent rapport vise plutôt à étudier de quelle façon les sociétés peuvent apprendre à apprécier et utiliser les contributions de ces groupes pour répondre aux défis globaux qui leur sont lancés. Il met donc en lumière les développements positifs plutôt que négatifs liés à l'inclusion des immigrés et des minorités. L'inclusion est un processus d'adaptation et d'ajustement réciproques des immigrés et minorités, d'une part, et de la société dans son ensemble, d'autre part; ce processus exige donc une participation active de toutes les parties prenantes. Le gouvernement et la société civile ont un rôle distinct à jouer dans l'ouverture de la société et des institutions importantes. Les Etats et leurs citoyens peuvent attendre des immigrés et des minorités qu'ils s'engagent activement à faire partie de la société et souscrivent à ses valeurs fondamentales.

En 1991, le Conseil de l'Europe a publié un rapport intitulé «Les relations intercommunautaires et interethniques en Europe». Ce rapport s'inspirait des travaux entrepris par le Conseil de l'Europe et nombre de ses Etats membres dans les années 80. Au cours des années 90, il a servi de référence pour les politiques des pays d'immigration récente et, notamment, celles des nouveaux Etats membres du Conseil de l'Europe. Le Conseil a décidé de commanditer un nouveau rapport qui s'inspirerait des travaux antérieurs en appliquant les principes des relations communautaires aux pays comportant des minorités et/ou des populations d'immigrés établis. Ce nouveau rapport vise à stimuler les débats politiques en analysant les faits nouveaux, en distinguant les nouveaux défis et en introduisant de nouveaux concepts politiques. Ces débats devraient étayer les politiques gouvernementales et accroître leur acceptation par la population.

1. La gestion des mouvements migratoires internationaux fait l'objet d'un autre rapport récemment publié par le Conseil de l'Europe.

Pour ce qui est des relations entre les populations majoritaires, les immigrés et les minorités en Europe, le climat ne s'est, à de nombreux égards, pas amélioré. Les immigrés et les minorités sont encore fréquemment considérés comme des concurrents sur le marché du travail, une menace vis-à-vis des normes culturelles et des identités nationales et une source de multiples autres maux pour la société. Les conflits ethniques et les guerres, le nettoyage ethnique, l'expression et la violence racistes, les comportements persistants de discrimination directe et indirecte, la popularité des politiques extrémistes et nationalistes de droite, et la détérioration de la situation socio-économique d'un nombre important d'immigrés et de membres de minorités par rapport à celle des populations majoritaires comptent parmi les preuves les plus flagrantes de la contestation des politiques de relations communautaires. Ce nouveau rapport a pour objet d'aider les gouvernements à mieux réagir face à ces événements négatifs en leur proposant des recommandations pour mieux les contrer.

Le second chapitre est consacré à une brève réflexion sur ce qui constitue l'Europe et une présentation des principales tendances socio-économiques, politiques et culturelles. On y trouve une description des courants de migration actuels et des immigrés et minorités résidant en Europe, ainsi que des nouveaux défis soulevés. Le chapitre 3 décrit de façon résumée l'évolution des débats politiques sur l'intégration sociétale des immigrés et des minorités. Il analyse les nouvelles orientations politiques et étudie les conséquences de concepts tels que la diversité et la cohésion, la citoyenneté et la participation. Dans le chapitre 4 sont formulés des objectifs à destination des Etats membres du Conseil de l'Europe et une description de l'approche globale pour les atteindre. Le reste du rapport est consacré à la mise en œuvre de la politique.

Le chapitre 5 met en lumière l'importance de la coopération européenne et étudie les instruments juridiques du Conseil de l'Europe applicables aux domaines étudiés dans le présent rapport. Le chapitre 6 étudie le rôle des divers services et organismes gouvernementaux et des acteurs non gouvernementaux. Le chapitre 7 fournit des exemples de politiques et pratiques gouvernementales et non gouvernementales en matière d'inclusion socio-économique, de diversité culturelle et de participation politique. Ce chapitre, qui s'inspire des travaux entrepris par le Conseil de l'Europe au cours des dix dernières années, prend en compte également les pratiques récentes des Etats membres. Le chapitre 8 étudie les moyens d'assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques et de mesurer leurs résultats. On trouvera en annexe au présent rapport des statistiques sur les migrations, des informations sur l'état des ratifications des conventions européennes et les publications pertinentes du Conseil de l'Europe.

Bien que le présent rapport soit le résultat de consultations au sein du Conseil de l'Europe et qu'il s'adresse d'abord et avant tout aux gouvernements, le

Conseil espère néanmoins qu'il favorisera également un plus large débat sur la diversité et la cohésion en Europe entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Le rapport ne vise pas à apporter toutes les réponses, mais plutôt à stimuler la discussion sur la valeur de la diversité, sur ce que pourraient être les limites de cette diversité, et sur la manière d'arriver à un équilibre effectif entre la promotion de la diversité et le maintien de la cohésion. Ce dialogue devrait inclure les immigrés et les minorités dès le début, en tant qu'acteurs, et non seulement sujets, de ces débats.

Chapitre II: La mondialisation des échanges et les nouveaux défis de l'Europe

Ce chapitre décrit brièvement ce que représente l'Europe et esquisse les principales tendances socio-économiques, politiques et culturelles (2.1), identifie les mouvements migratoires actuels et les populations immigrées et minoritaires en Europe (2.2) et définit les nouveaux défis de l'Europe (2.3).

2.1 L'élargissement des confins de l'Europe et l'accélération du changement

Il n'est pas toujours aisé de situer avec précision les frontières de l'Europe. Le terme «européen» a de multiples acceptions et nombreuses sont les interprétations que l'on peut donner de ce qu'est l'Europe, tant historiquement que sur le plan de la culture et des valeurs.

L'Europe occupe un vaste territoire continental et est quelquefois appelée péninsule eurasienne. L'expansion vers l'Orient a repoussé ses frontières jusqu'en Sibérie et en Asie centrale. L'océan Atlantique marque l'une des limites de l'Europe, mais qu'en est-il alors de l'Islande et du Groenland ? Par ailleurs, n'aurait-on pas raison d'affirmer qu'elle s'est étendue bien plus loin, par-delà d'autres océans, lorsque des communautés européennes se sont installées dans les Amériques, en Australasie et en Afrique australe ? Une autre masse d'eau s'est révélée tout aussi peu efficace à séparer l'Europe de ses continents voisins. Des siècles durant en effet, la Méditerranée a été la voie royale des échanges économiques, culturels et humains et le berceau des civilisations dont l'Europe est issue.

Compte tenu de ce qui précède, il serait bien plus facile de tracer des frontières sur une carte et d'opérer une distinction entre Etats européens et non européens. Mais a-t-on jamais fini de dessiner une carte ? Depuis des siècles, les frontières intérieures et extérieures de l'Europe n'ont cessé de se déplacer. C'était particulièrement vrai à l'époque où les empires européens englobaient des territoires situés sur d'autres continents.

Peut-être que la manière la plus simple et la plus pragmatique de déterminer ce qui constitue l'Europe serait d'examiner la composition des institutions politiques européennes. Cela ne va toutefois pas sans peine non plus. L'Union européenne regroupe 15 Etats européens, mais des liens ont officiellement été établis avec d'anciennes colonies extra-européennes et divers territoires d'outre-mer. Le Conseil de l'Europe réunit quant à lui 41 Etats européens, dont certains font partie de la Communauté des Etats Indépendants, au sein de laquelle des pays européens côtoient des pays d'Asie centrale.

L'histoire de l'Europe se caractérise donc par l'élargissement des horizons et une tendance générale à l'expansion, par le déplacement et la suppression des frontières et par des mouvements de populations et l'installation de nouvelles communautés. Cet héritage du passé complexifie la signification du terme «européen» et l'enrichit considérablement par la même occasion.

La civilisation européenne plonge ses racines dans le monde judéo-grec, le christianisme romain et byzantin et l'Islam nord-africain et ottoman. A la suite du déplacement des centres du pouvoir de la Méditerranée vers l'Atlantique, le continent européen est devenu majoritairement chrétien. Le siècle des lumières et les révolutions scientifiques, industrielles et technologiques qui ont suivi ont forgé un système de valeurs, dont les composantes essentielles sont le rationalisme et la laïcité, la liberté individuelle et la solidarité, la démocratie, l'Etat de droit et les droits de l'homme.

Cette évolution est à la base de la puissance économique et politique globale de l'Europe (de l'Ouest surtout) et de son rôle de premier plan dans le processus séculaire de la mondialisation. La foi chrétienne est devenue une religion universelle et les valeurs européennes se sont imposées dans le monde entier avant de trouver leur consécration dans le droit international. Des langues européennes comme l'anglais, le français, l'espagnol et le portugais se sont diffusées à travers le monde et sont aujourd'hui bien plus utilisées en dehors du continent européen qu'à l'intérieur.

L'Europe n'a pourtant pas toujours été fidèle à ses principes. Au cours du 20^e siècle, l'avènement de régimes totalitaires de droite et de gauche dans plusieurs pays européens a interrompu le processus de démocratisation. L'intolérance culturelle et ethnique a engendré et continue d'engendrer la guerre et l'oppression de populations minoritaires. La colonisation a donné lieu à des violations des droits humains des peuples colonisés et leur a souvent ôté leur identité.

Aucune culture européenne unifiée n'a émergé au cours de l'histoire. L'Europe peut au contraire s'enorgueillir de sa diversité. La tradition chrétienne s'est divisée en plusieurs branches: catholique romaine, orthodoxe et protestante. Dans certaines parties d'Europe, l'islam est resté la religion dominante. La diaspora juive a entraîné l'installation de communautés juives dans de nombreux pays européens.

Cette diversité est encore plus manifeste sur le plan linguistique. L'Europe compte quantité de langues et de dialectes, qui servent de vecteurs aux cultures nationales, régionales et locales, qui sont elles-mêmes l'expression d'identités nationales, régionales et locales.

Au sein des nations et des Etats, des différences culturelles se manifestent entre régions métropolitaines, urbaines et rurales. On utilise souvent des

repères géographiques pour identifier les différences culturelles, mais le statut social et économique permet également d'opérer une distinction culturelle entre les peuples. Les classes supérieures, moyennes et inférieures ont chacune leur propre culture. A l'instar des riches, les pauvres ont une culture. Ces diverses cultures présentent des similitudes frappantes qui transcendent les frontières nationales et se retrouvent à travers toute l'Europe.

Un autre facteur ajoute encore à la diversité de l'Europe: un certain degré d'ouverture dont elle faisait preuve à l'époque de la colonisation et qui accompagne aujourd'hui encore son rayonnement dans le monde. Des rencontres et des échanges avec d'autres peuples et cultures entraînent l'intégration de certaines de ces composantes culturelles au sein des cultures européennes. L'installation d'immigrés originaires d'autres continents vient encore renforcer ce processus.

Bref, l'Europe est inextricablement liée à la dynamique des échanges mondiaux entre peuples et cultures. Ces échanges ont toujours revêtu une importance primordiale pour l'Europe et resteront essentiels à la poursuite de son développement.

Bien que le terme «globalisation» serve à caractériser la seconde partie du 20^e siècle, le processus a débuté il y a plus de 500 ans. Il s'est intensifié à travers les âges avec le développement des moyens de transport et de communication.

En ce qui concerne l'Europe, des expéditions sporadiques et des missions d'exploration ont abouti à l'établissement de comptoirs dans le monde entier. Ceux-ci ont été le point de départ de la domination coloniale ou de l'intégration de pays non européens au sein d'empires européens. A la fin de l'ère coloniale et impériale, les relations entre dominants et dominés se sont fondamentalement modifiées, mais, dans la plupart des cas, les liens politiques et économiques se sont maintenus et les échanges humains et culturels se sont poursuivis.

Les gens sont de plus en plus nombreux à bien connaître d'autres cultures et d'autres pays. Ces échanges culturels s'opèrent notamment par le biais de migrations temporaires et d'installations permanentes, de transactions commerciales internationales, du tourisme et des communications par satellite.

Donc, bien que la globalisation ne soit pas un phénomène récent, elle se caractérise aujourd'hui par l'accélération et l'intensification des échanges mondiaux, auxquels prennent part un nombre de personnes plus important que jamais. Ces importants changements socio-économiques, politiques et culturels exigent des réponses adéquates de la part des gouvernements et des autres parties prenantes, en particulier lorsque ces changements conduisent à l'appauvrissement et à la marginalisation de certains pays ou groupes de personnes au sein de la population.

Les changements socio-économiques

A l'issue de la Seconde Guerre mondiale, les pays occidentaux ont mis sur pied des programmes visant à libéraliser les échanges commerciaux et à éliminer progressivement les barrières à la circulation des capitaux, des services, des biens, des informations et des personnes. La mise en œuvre de ces programmes ne pouvait se faire sans l'instauration d'une coopération active entre les pays. Ceux-ci ont alors créé des organisations internationales, telles que le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (devenu l'Organisation Mondiale du Commerce).

Cette libéralisation, favorisée par le développement de l'information, des communications et de la technologie des transports, a offert aux entreprises la possibilité, auparavant inexistante, d'exercer leurs activités au niveau transnational. Il est devenu plus difficile de réglementer ces activités par le biais d'interventions étatiques et de législations internes, et nombreuses sont les entreprises qui détiennent un pouvoir économique égal ou supérieur à celui des Etats.

Les économies nationales s'intègrent rapidement dans une économie mondiale en expansion, processus qui s'opère généralement par un renforcement de la coopération régionale. Les politiques économiques et monétaires nationales dépendent largement des décisions prises au niveau régional et sont soumises à des accords internationaux tels que l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et l'Accord général sur le commerce des services.

Les pays de l'Europe occidentale jouent un rôle de premier plan dans la globalisation de l'économie. L'Union européenne construit un marché commun et instaure une union monétaire. Elle a créé l'Espace économique européen, qui regroupe les Etats membres de l'Union et le Liechtenstein, l'Islande et la Norvège; elle a entamé des négociations avec les pays d'Europe centrale concernant leur future intégration au sein de l'Union et s'est fixé pour objectif de créer une zone de libre échange dans le bassin méditerranéen.

L'économie de marché a engendré la croissance économique et a relevé le niveau de vie de populations entières. L'intervention des pouvoirs publics et une concertation entre gouvernements et partenaires sociaux ont permis de redistribuer plus équitablement le revenu national et d'investir considérablement dans des services publics tels que l'éducation et la santé.

L'Union soviétique et les Etats d'Europe centrale et orientale sont restés étrangers à ce processus de globalisation économique. Ils avaient mis en place des économies centralisées, qui fonctionnaient essentiellement dans un

marché intérieur propre (Comecon)¹. L'inefficacité et l'effondrement final de ces économies ont été parmi les raisons principales de la fin des régimes totalitaires en Europe centrale et orientale.

Après la chute du régime, les anciennes économies planifiées ont été remplacées par des économies de marché, et le processus de globalisation économique s'est ainsi étendu aux pays de l'ancien bloc communiste. La plupart des pays d'Europe centrale souhaitent s'intégrer dans l'Union européenne et certains ont déjà entamé leur processus d'adhésion en adaptant leurs politiques aux exigences de l'Union. La Fédération de Russie et d'autres anciennes républiques soviétiques se sont regroupées et cherchent à conclure d'autres alliances économiques.

Bien que la restructuration économique actuelle n'ait pas la même origine et emprunte des voies différentes à l'Est et à l'Ouest, ces nations sont également frappées par un chômage élevé, par l'insécurité de l'emploi et par l'exclusion sociale. L'apparition de lignes de fractures économiques dans la société nuit à la cohésion sociale. Les solutions généralement appliquées pour remédier à ces problèmes sont remises en question (le modèle de l'Etat-providence) ou ont disparu et attendent d'être remplacées par d'autres concepts (le modèle du contrat social).

Les nations européennes sont toutes confrontées à des défis similaires. Leurs citoyens doivent acquérir de nouveaux savoir-faire pour faire face aux transformations de l'économie et satisfaire aux exigences du nouveau marché de l'emploi. Il faut inventer de nouvelles manières de promouvoir la solidarité entre les diverses catégories de la société, et combler le fossé qui sépare ceux qui tirent profit de la globalisation économique de ceux qui n'en bénéficient pas – au sein d'un pays ou entre pays différents.

Les changements politiques

La fin de la partition entre l'Est et l'Ouest a exercé une influence significative sur l'ordre politique européen et la coopération entre Etats. La globalisation économique appelle à une redéfinition du rôle de chaque niveau de pouvoir et à la conclusion de partenariats avec des acteurs non gouvernementaux.

Certains Etats européens ont acquis ou retrouvé leur indépendance. Des gouvernements démocratiques sont en train de se constituer et le développement de la société civile est encouragé. Dans certains cas, de nouveaux Etats, fondés sur certains groupes nationaux ou ethniques, ont vu le jour.

Dans certaines régions d'Europe, ces mutations s'accompagnent de violences et de guerres entre groupes ethniques ou s'opèrent par le biais du nettoyage

1. L'Union soviétique, la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Tchécoslovaquie.

ethnique. Ailleurs, elles augmentent les tensions ethniques internes ou accentuent les conflits entre Etats à propos des questions liées au traitement des minorités.

Les alliances politiques et militaires se redessinent et la coopération entre Etats européens subit de profonds changements. Pendant la guerre froide, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) était une plate-forme de dialogue unique en son genre entre l'Est et l'Ouest, notamment en ce qui concerne la circulation des personnes et les minorités. L'OSCE continue de jouer un rôle significatif dans ce domaine comme dans d'autres, tels que la résolution des conflits et le contrôle des élections dans les nouvelles démocraties.

Le Conseil de l'Europe, qui a longtemps été une alliance de pays occidentaux, a accueilli les pays d'Europe orientale dans un délai très bref. Il s'est positionné comme un forum de coopération paneuropéenne dans des domaines tels que la démocratie, la société civile, les droits de l'homme et la coopération sociale et culturelle. Le Conseil devra s'efforcer de conserver son rôle de gardien des conventions européennes, notamment celles qui ont trait aux droits de l'homme, et se devra de convaincre ses membres que la protection des droits humains des individus et des minorités est une responsabilité commune et partagée.

Au lendemain de la guerre froide, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a accueilli de nouveaux membres et élargi son mandat, comme l'ont manifestement démontré ses interventions dans les Balkans.

L'interdépendance croissante entre pays et continents exige une coopération politique à l'échelle planétaire. Celle-ci peut être instaurée dans le cadre des Nations Unies et de ses agences spécialisées. Les réunions du G8 ainsi que les rencontres informelles du Forum économique mondial sont autant d'autres expressions de la globalisation politique.

En Europe occidentale et orientale, le rôle de l'Etat évolue. Les Etats membres de l'UE ont entrepris de coopérer au niveau supranational et ont transféré pour ce faire une parcelle de souveraineté aux organes de l'Union. Bien que les objectifs poursuivis soient essentiellement d'ordre économique et social, cette organisation assume de plus en plus de responsabilités dans d'autres domaines comme l'environnement, la culture et les droits de l'homme. De surcroît, le Parlement européen dispose désormais des pouvoirs indispensables pour lui permettre de jouer un rôle comparable à celui des parlements nationaux. Cette coopération supranationale s'accompagne d'un transfert de pouvoirs aux régions et d'une coopération entre régions, au niveau tant national qu'international.

Dans les pays de l'ancien bloc communiste, l'Etat n'est plus contrôlé par un parti politique unique. Dans la plupart de ces pays, l'Etat est gouverné par le biais de systèmes parlementaires, et dans quelques autres par le biais d'un

système présidentiel. Les élections successives ont donné lieu à de multiples coalitions de partis politiques et au partage des responsabilités entre les diverses branches du pouvoir. De plus, le processus de décentralisation a permis aux provinces et aux régions d'acquiescer plus ou moins de pouvoir. La coopération entre régions et par-delà les frontières marque une évolution significative de l'Europe orientale. L'instabilité politique accompagnant ces changements a pris fin dans de nombreux pays, mais non dans tous.

La société civile a souvent appelé au changement politique ou attiré l'attention des gouvernants sur des problèmes en attente de solution. Les gouvernements ont également entrepris d'examiner et de modifier leur rôle et se sont révélés plus disposés à conclure des partenariats avec des organes non gouvernementaux. Après avoir évalué avec pragmatisme les limites de leur action dans la vie sociale et économique, les gouvernements acceptent plus volontiers de prendre en considération l'opinion et le concours des milieux des affaires pour définir des stratégies de développement de l'économie et d'intégration sociale.

La conduite avisée des affaires publiques, généralement considérée comme relevant exclusivement de l'action du gouvernement, intéresse désormais au même titre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux œuvrant en partenariat. Plusieurs gouvernements admettent qu'il leur faudrait renoncer à certaines de leurs responsabilités en matière sociale, tandis que certaines entreprises assument un rôle social plus prépondérant. Dans son appel au respect des droits de l'homme, la société civile trouvera dans le monde des affaires un allié de taille. Celui-ci pourrait en effet faire dépendre ses investissements de la mise en œuvre de ces droits. Enfin, les entreprises tirent profit des investissements consentis par le gouvernement en matière d'infrastructure, de sécurité, d'éducation et d'innovations technologiques.

La bonne gestion des affaires publiques est un défi politique majeur pour l'Europe. Sur fond de changement politique, accompagné de tensions et de conflits, parfois armés, un nouvel équilibre doit être réalisé entre les interventions des gouvernements aux niveaux local, régional et international, ainsi qu'entre les stratégies et pratiques des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux.

Les changements culturels¹

Le phénomène de globalisation entraîne une «déterritorialisation» ou mondialisation de la culture, allant de pair avec l'affirmation de cultures territoriales ou de groupe. Ces deux réactions ne sont pas nécessairement contradictoires, pas plus qu'elles ne s'excluent mutuellement. La culture offre aux individus et aux communautés une identité commune et, partant, un

1. Cette section s'inspire en partie de l'ouvrage *La culture au cœur. Contribution au débat sur la culture et le développement en Europe* (Conseil de l'Europe, 1997).

sentiment d'appartenance – profonde et permanente – à un groupe, une communauté, un idéal ou une inspiration.

La culture globale ou cosmopolite qui voit le jour repose sur des valeurs universelles et gomme les particularismes régionaux. Elle favorise l'émergence de similitudes notables dans les styles de vie, les tendances, les loisirs et les arts. Le cosmopolitisme perd beaucoup de son caractère élitiste dans la mesure où la technologie moderne, alliée à des moyens de transport et de communication sophistiqués, rendent cette culture accessible à un nombre d'individus de plus en plus grand.

La diversité culturelle est une réalité en Europe, non seulement entre les pays mais aussi en leur sein même. Un consensus en faveur de la diversité culturelle et du droit à la différence se dégage dans les sociétés démocratiques. Les membres de cultures différentes ont leurs traditions, leurs patrimoines et leurs manières d'envisager l'avenir. La pluralité culturelle et les échanges et interactions entre cultures enrichissent la vie.

L'affirmation d'identités particulières est souvent une réaction à l'encontre de l'homogénéisation des cultures ou une réaction à la répression passée ou présente des différences culturelles. Elle peut se manifester sous la forme d'une attitude sainement critique vis-à-vis de la globalisation de la culture ou d'une réaction à la répression passée ou présente des différences culturelles. Le fait qu'elle se traduise par un antagonisme vis-à-vis d'autres cultures dépend également de facteurs économiques et politiques. De telles attitudes se rencontrent dans diverses parties de l'Europe et se manifestent sous la forme de mouvements extrémistes, nationalistes et xénophobes.

Alors que la globalisation économique entraîne un appauvrissement de certains groupes, régions ou pays, l'affirmation d'une identité culturelle peut servir de vecteur de mobilisation contre ceux qui sont considérés comme en étant la cause ou les bénéficiaires. Une nation ou un groupe ethnique peuvent se prétendre culturellement supérieurs pour tenter de compenser la récession économique et l'exclusion. Le développement économique et les stratégies d'intégration sociale offrent d'autres possibilités aux peuples et aux régions souffrant d'exclusion. Sur le marché mondial, la diversité culturelle ne fait pas obstacle au développement économique; elle lui est plutôt favorable.

Lorsque des nations et des régions ayant une identité culturelle distincte ne sont pas reconnues et que leurs cultures sont réprimées, l'exigence compréhensible d'une reconnaissance et d'une plus grande autonomie (culturelle) peut s'exprimer sous la forme d'un chauvinisme et d'une hostilité envers d'autres nations et régions. La coopération culturelle entre Etats contribue donc à la compréhension et au respect mutuels.

L'affirmation d'identité particulière ne s'accompagne, en soi, ni d'antagonisme, ni d'exclusion. Il s'agit le plus souvent d'un mécanisme d'identification

positive à une région, un pays ou un continent, qui n'est ni préjudiciable, ni irrespectueux d'autrui. Il n'engendre pas non plus de phénomène d'exclusion, car on peut appartenir à une culture minoritaire tout en estimant faire partie de la société dont cette minorité fait partie intégrante.

Il est de plus en plus fréquent que des personnes ne se considèrent pas comme appartenant exclusivement à un groupe, une majorité, une minorité ou une entité politique. Les identités varient en fonction des circonstances et l'appartenance à un groupe est en grande partie une question de choix individuel. Le sentiment d'appartenir à une culture globale peut, à d'autres moments, être supplanté par le sentiment de partager les valeurs particulières d'une région ou d'un groupe.

Le défi est d'éviter que la diversité culturelle et les appartenances multiples ne conduisent à la négation ou au mépris de valeurs universelles et transculturelles essentielles pour les relations entre individus et groupes d'individus au sein de la société.

2.2 Immigrés et minorités

Au-delà de leurs similitudes et de leurs différences, les communautés immigrées et minoritaires ont profondément contribué à la diversité culturelle, religieuse, linguistique et ethnique/raciale de l'Europe.

Migrations et immigrés

Les migrations font partie intégrante de l'histoire de l'Europe et représentent un aspect important de sa réalité actuelle. Aucun Etat européen n'a échappé aux mouvements migratoires. Les Européens se sont de tout temps déplacés vers d'autres continents et à l'intérieur de l'Europe – et il continue d'en être ainsi – tandis que migrants et réfugiés d'autres parties du monde se sont installés en Europe pour y démarrer une nouvelle vie.

Si l'immigration fait partie de l'identité et du patrimoine de l'Australie, du Canada et des Etats-Unis, les Etats européens se considèrent d'abord et avant tout comme des pays d'émigration. Ce que ces pays ont toutefois en commun, c'est une action significative des pouvoirs publics pour régler la question de l'immigration. Des procédures d'admission ont été prévues pour les immigrés et les réfugiés et des programmes ont été conçus pour faciliter leur intégration. Ils se distinguent en cela des autres continents, où l'intervention des gouvernements est nettement plus limitée.

Les pays européens ont globalement réussi à intégrer les migrants et les réfugiés. Cela ne signifie pas pour autant que le processus d'intégration – qui s'est souvent étendu sur plusieurs générations – se soit fait sans heurts ni tensions entre les nouveaux arrivants et certaines catégories de la population d'accueil. Ne perdons pas de vue non plus que beaucoup de migrants et de réfugiés ont décidé de retourner dans leur pays d'origine.

Le droit international opère une distinction très nette entre réfugiés d'une part, et diverses catégories de migrants d'autre part. La convention de 1951 relative au statut des réfugiés définit la notion de «réfugié». La convention de 1990 relative à la protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille donne une définition universelle du «travailleur migrant» et de diverses catégories de migrants (travailleurs frontaliers, travailleurs saisonniers, travailleurs itinérants, travailleurs engagés pour un projet particulier, travailleurs indépendants, etc.).¹

Bien que ces définitions, combinées à d'autres, conservent leur valeur et servent de base aux politiques de l'immigration et des réfugiés mises en œuvre dans de nombreux pays, elles ne reflètent pas toujours une réalité aussi complexe que changeante. Ainsi, les concepts de *migration volontaire* et de *migration forcée* ont récemment alimenté controverses et débats de politique générale.

Il n'est pas toujours aisé de préciser en quoi consiste une «migration forcée», ni de déterminer si une personne est obligée de quitter son pays pour des raisons impérieuses et valables d'ordre politique, socio-économique ou autre. On peut toutefois considérer que ce concept renvoie au fait que la migration s'opère pour des motifs étrangers à toute forme de choix individuel. Si la migration est presque toujours une question de choix personnel, les possibilités sont nettement plus limitées lorsque la décision de partir est prise en dernier recours pour garantir la survie. Bien que l'on dénombre encore beaucoup de «réfugiés» (aux termes de la convention de 1951), de «réfugiés de guerre» ou encore de travailleurs, indépendants ou non, migrant pour des raisons professionnelles, ils sont encore plus nombreux à devoir quitter leur pays pour une combinaison de facteurs, parmi lesquels la pauvreté extrême et l'impossibilité de mener une vie décente, le dénuement et la désintégration du tissu social, l'instabilité politique et la destruction des structures politiques, les violations flagrantes des droits de l'homme et les atteintes à la dignité, ainsi que la violence généralisée, la dégradation du milieu naturel et les catastrophes naturelles induites par l'homme.

La mobilité de l'emploi et des prestataires de services va de pair avec la mondialisation de l'économie. Les migrations volontaires temporaires et à long terme revêtent des formes variées et concernent tout autant les travailleurs plus ou moins qualifiés que les fournisseurs de services et les scientifiques.

Contrairement à une opinion largement répandue, les principaux flux migratoires ne se dirigent pas vers les pays développés, mais se concentrent surtout à l'intérieur des pays en voie de développement. Les statistiques estiment actuellement à 125 millions le nombre d'individus vivant en dehors

1. La Convention relative au statut des réfugiés et son protocole ont été signés et ratifiés par un grand nombre de pays européens. Par contre, la Convention sur les droits des migrants a été signée par un seul pays européen.

de leur pays d'origine. Ce chiffre correspond à plus de 2 % de la population mondiale. Cinquante-deux pour cent de ces 125 millions de migrants résident dans les pays en voie de développement, alors que 56,7 millions seulement se sont établis dans les pays développés. Le rapport de l'OCDE fait état d'une stabilisation de l'immigration légale vers les Etats membres au cours des quatre dernières années.¹

Dans tous les pays européens, la communauté des migrants est très diversifiée et reflète la complexité des flux migratoires mondiaux. Elle compte notamment des immigrés établis, des travailleurs de longue durée et temporaires, des travailleurs frontaliers et des commerçants. On y trouve des travailleurs non qualifiés et des personnes particulièrement instruites. Nombre d'entre eux sont originaires d'anciennes colonies et d'anciennes républiques soviétiques non européennes. D'autres sont des réfugiés ou des réfugiés de guerre. D'autres encore font partie de groupes ethniques qui sont retournés dans leur pays d'origine lointaine ou récente (rapatriés). Certains sont d'anciens déportés qui retournent dans leur pays. Les flux migratoires internationaux se composent également pour une bonne part de migrants clandestins ou irréguliers, ce qui diversifie encore l'éventail des migrants.

Les migrants sont bien moins nombreux en Europe centrale et orientale que dans les pays d'Europe septentrionale et occidentale, où des communautés d'immigrés établies depuis deux ou trois générations côtoient un nombre significatif de nouveaux venus. Quantité de migrants résidant en Europe centrale considèrent que leur séjour y est provisoire et envisagent de poursuivre leur chemin jusqu'en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord (migration de transit). Les gouvernements et les citoyens d'Europe centrale estiment également accueillir une migration de transit plutôt que permanente.

Contrairement à l'Europe de l'Ouest, les pays d'Europe centrale et orientale accueillent relativement peu de réfugiés reconnus comme tels (aux termes de la Convention de 1951). Les réfugiés sont plus nombreux dans les Etats jouxtant des pays en guerre, qui leur ont délivré un permis de séjour temporaire pour des motifs humanitaires. L'Europe orientale, et en particulier la Fédération de Russie, se caractérise en outre par des déplacements significatifs de personnes à l'intérieur des frontières.

Il convient également d'opérer une distinction entre diverses catégories de rapatriés. Certains sont partis après s'être retrouvés hors de leur pays suite au déplacement des frontières ou à la création de nouveaux Etats. Certaines personnes d'origine ethnique très lointaine sont «retournées» dans des pays qui leur offraient des conditions d'admission favorables et l'aide des pouvoirs

1. PNUD, programme d'action de la conférence du Caire, 5-13 septembre 1994; OCDE, tendances internationales en matière de migration, rapport annuel 1996; John Salt, *Evolution actuelle des migrations internationales en Europe* (Conseil de l'Europe, 1996). Voir l'annexe I pour d'autres données statistiques.

publics. D'autres sont des personnes déportées accompagnées de leurs enfants qu'un précédent régime avait installées contre leur gré hors des frontières de leur pays.

Quantité de pays devenus indépendants au début des années 90 comptent sur leur territoire d'anciens citoyens de la fédération dissoute. Ils sont devenus apatrides ou «migrants sur place» parce qu'ils n'ont pas demandé à devenir citoyens du nouvel Etat ou se sont vus opposer un refus en raison de leurs origines ethniques. Le regroupement familial de ces personnes, qui s'opérait jadis à l'intérieur de la fédération, est désormais considérée comme un flux migratoire international.

Minorités anciennes et nouvelles

Les Etats et les empires composés de multiples ethnies et nationalités étaient assez répandus dans le passé lointain et récent de l'Europe. Citons notamment les anciens empires ottoman et habsbourgeois et, plus récemment, l'Union soviétique. Dans ces empires et dans beaucoup de leurs Etats successeurs, les minorités étaient et sont toujours désignées comme minorités nationales. De plus, des entités politiques plus petites peuvent regrouper plusieurs nations (c'est le cas au Royaume-Uni et en Espagne), et nombreux sont les Etats qui ont reconnu les minorités installées à l'intérieur de leurs frontières (comme par exemple l'Allemagne et l'Autriche). D'autres groupes pouvant être considérés comme des minorités historiques sont les Roms, les Sinti, les Tsiganes et les gens du voyage, et des peuples indigènes comme les Sami et les Tatars. Des flux migratoires plus récents ont entraîné l'installation d'autres minorités en Europe occidentale et orientale.

Pour ce qui est de la question des minorités, l'Europe souffle le chaud et le froid. On relève de nombreux exemples de longues périodes de coexistence et d'interaction pacifiques avec des communautés minoritaires. Des régimes internationaux et nationaux ont assuré la protection de leurs droits et des politiques nationales ont encouragé la sauvegarde de leurs cultures et identités. Toutefois, on dénombre aussi quantité de conflits et de guerres entre populations majoritaires et minoritaires, ainsi qu'entre minorités elles-mêmes. Les nettoyages ethniques, les échanges de populations, les pogromes et les génocides jalonnent également l'histoire européenne.

On ne connaît aucune définition universellement reconnue du concept de minorité. Au mieux, des organisations internationales et divers gouvernements nationaux ont identifié certaines minorités grâce à leurs particularités ethniques, raciales, linguistiques ou religieuses. Généralement, ce terme désigne des résidents d'un Etat qui ont avec celui-ci des liens solides et établis de longue date, auxquels s'ajoutent des caractéristiques ethniques, raciales, religieuses ou linguistiques particulières qu'ils sont désireux de préserver.

Des communautés minoritaires se sont établies dans la plupart des pays d'Europe centrale ou orientale. Leur présence résulte souvent d'anciens flux migratoires, de l'émergence d'Etats après la dissolution d'empires multi-ethniques et multinationaux et/ou du déplacement de frontières nationales. La question des minorités a joué un rôle majeur dans la formation de ces Etats-nations (en Europe centrale et dans les Balkans) ou dans la définition du statut des entités politiques de l'ex-Union soviétique (républiques de l'Union, républiques autonomes, régions autonomes et zones autonomes).

Les minorités font également partie intégrante de l'histoire de l'Europe occidentale, mais cette question y est généralement traitée sous un angle différent. Contrairement à l'Europe centrale et orientale, qui comptait autrefois des empires multinationaux, l'Europe de l'Ouest se compose depuis des siècles essentiellement d'Etats-nations. Pour préserver l'unité de ces derniers, les membres des communautés minoritaires n'ont pas été explicitement reconnus, mais ont été proclamés égaux devant la loi, quelles que soient leurs origines ethniques ou nationales. Le développement de l'Etat-nation est allé de pair avec celui des démocraties libérales et de la société civile.

Les Roms, les Sinti, les Tsiganes et les gens du voyage constituent des catégories de population distinctes totalisant environ 9 millions de personnes. Ils forment des communautés plus ou moins importantes installées en Europe occidentale et orientale. Certains se déplacent en Europe centrale, d'autres passent fréquemment de l'Europe de l'Est à l'Europe de l'Ouest. Les statistiques les comptabilisent généralement en tant que citoyens de leur pays d'origine, ce qui suscite des incertitudes notables quant à leurs origines nationales ou à leur nationalité.

Les peuples indigènes constituent un groupe spécial parmi les minorités. Comme dans le cas des minorités, il n'y a pas de définition généralement acceptée du terme «peuples indigènes» dans la législation moderne relative aux droits de l'homme. Dans certains pays, on préfère parler de peuples aborigènes ou de nations premières. Deux récents instruments internationaux en matière de droits de l'homme, toutefois, utilisent le terme «peuples indigènes». Le premier est la Convention de 1989 de l'Organisation internationale du travail sur les peuples indigènes et tribaux et le second est le projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples indigènes. L'utilisation du terme «peuples indigènes» dans ces instruments présuppose la coexistence actuelle d'un autre groupe ethnique qui est à présent dominant, soit à l'intérieur du territoire de l'Etat actuel en question, soit à l'intérieur d'une région traditionnellement habitée par le peuple indigène. En d'autres termes, il ne suffit pas que les membres d'un groupe ethnique soient des descendants des premiers habitants connus de l'Etat ou de la région en question. Il faut la présence d'un autre groupe ethnique, avec des rapports de pouvoir associés, pour que les descendants ou les habitants originels soient considérés comme indigènes au sens juridique du terme. Il existe

divers peuples ou populations indigènes qui revendiquent un tel statut en Europe, par exemple les Sami en Scandinavie et les Tatars en Russie et en Ukraine.

Les flux migratoires récents ont entraîné l'établissement d'un nombre considérable d'immigrés de même origine dans plusieurs pays européens. Certains Etats les appellent des minorités nouvelles, ethniques, raciales ou visibles.

Sans perdre de vue l'énorme diversité qui règne entre ces groupes, le présent rapport les range collectivement dans la catégorie des minorités. Ce qu'elles ont en partage les unes avec les autres, et avec les immigrés, c'est qu'elles se distinguent de la majorité ou des groupes dominants de la société en termes d'origine ethnique ou nationale, de culture, de langue, de religion et de couleur de la peau.

2.3 Des défis nouveaux

La mondialisation économique, politique et culturelle lance de nouveaux défis aux gouvernements et à la société dans son ensemble. Nous les avons définis en termes de solidarité, de conduite avisée des affaires publiques et d'appartenances multiples. Pour y répondre, la société devra apprendre à exploiter et à apprécier l'apport des communautés immigrées et minoritaires.

La solidarité au sein de la société doit s'étendre aux communautés immigrées et minoritaires. La solidarité entre Etats doit allier la volonté de s'attaquer aux causes profondes de la migration forcée au désir d'assurer la protection des minorités. La bonne gestion des affaires publiques doit donner aux immigrés et aux minorités les moyens de résoudre leurs problèmes et tenir compte de ce qu'ils sont en mesure de faire pour relever les défis qui concernent l'ensemble de la société. Le fait d'appartenir à une communauté d'immigrés ou à une minorité n'est jamais qu'une des multiples façons de définir l'identité d'une personne.

Les immigrés et les minorités ont rarement des origines communes. Les minorités historiques nationales ne se sont généralement pas déplacées récemment, mais forment dans un Etat des communautés établies de longue date. Elles peuvent donc exiger la reconnaissance de leur langue, une représentation politique, ainsi que des droits fonciers pour les populations autochtones. Pour ces groupes immigrés, qui conservent une sensibilité vis-à-vis de la culture de leur pays d'origine, les questions culturelles et linguistiques sont considérées comme des questions de politique générale plutôt que comme des prérogatives. Les immigrés recherchent une participation dans les institutions générales. Ils n'exigent pas une représentation politique spécifique comme cela existe pour les minorités nationales, ni ne revendiquent aucune parcelle de terre du «pays d'accueil» comme c'est parfois le cas pour les peuples indigènes.

Les immigrés et les minorités ont toutefois de nombreuses caractéristiques en commun et les politiques qui les concernent ont souvent à résoudre des problèmes similaires. Les minorités ont souvent, elles aussi, un fond d'histoire migratoire ou, à l'inverse, peuvent être amenées à migrer par suite de violations de leurs droits. De plus, de par leurs origines ethniques et nationales, leur culture, leur langue, leur religion et leur couleur de peau, les uns et les autres se démarquent souvent du reste de la société. Pour résoudre ces questions, les sociétés auront à relever un double défi.

Le premier a trait à l'immigration et à la nécessité pour l'Europe de se reconnaître en tant que région d'immigration. Pour ce faire, il lui faudra procéder à un réexamen honnête de son histoire et se considérer désormais non plus seulement comme un point de départ de flux migratoires, mais également comme la destination finale de nombreux immigrés. Cette démarche rendrait justice aux communautés immigrées installées en Europe et mettrait un terme à la négation de leur existence et du rôle qu'elles jouent depuis longtemps dans l'histoire européenne.

Le second défi concerne les minorités et le développement d'une société civile. Une société civile développée, fondée sur le principe de l'égalité devant la loi, devrait être mieux disposée à accueillir les personnes estimant faire partie d'une minorité. L'application des principes de la société civile par des États multinationaux et multiethniques pourrait atténuer en partie les tensions et les conflits ethniques.

Chapitre III: Evolution des politiques générales et nouvelles orientations

Le présent chapitre résume l'évolution du débat relatif à la politique d'intégration des immigrés et des minorités dans la société (3.1). Il analyse ensuite de nouvelles politiques en menant une réflexion sur des concepts de politique générale tels que diversité et cohésion, et citoyenneté et participation (3.2).

3.1 L'intégration dans la société et les relations intercommunautaires

Les politiques des migrations et des minorités sont formulées et appliquées dans le contexte des changements socio-économiques, politiques et culturels brièvement décrits au chapitre précédent. Ces mutations engendrent des processus extrêmement complexes de désintégration et de réintégration de la société, qui ont une incidence sur la vie de tout un chacun, quelles que soient ses origines nationales ou ethniques. Un changement d'attitude politique et personnelle s'impose pour créer des sociétés «réintégrées» et cohésives auxquelles participent l'ensemble des citoyens. Les communautés immigrées et minoritaires contribuent de manière significative à ce processus et sont, pour ce faire, mieux ou moins bien armées que les nationaux, selon les circonstances. De plus, les immigrés et les minorités s'intègrent parfois plus facilement dans des sociétés en mutation que dans des sociétés plus ou moins statiques.

Le Conseil de l'Europe et nombre de ses Etats membres ont adopté une philosophie de base régissant l'intégration des immigrés et encourageant l'établissement de relations intercommunautaires positives¹. Tout d'abord, il est reconnu que les gouvernements ont un rôle capital et actif à jouer dans ce processus en prenant des initiatives législatives et de politique générale dans tous les domaines de la vie sociale. Ensuite, la question de l'intégration et des relations intercommunautaires concerne non seulement les immigrés et les minorités, mais également la société au sens large. Les relations intercommunautaires renvoient à l'ensemble des défis et des opportunités résultant de l'interaction entre nationaux et nouveaux venus et entre groupes majoritaires et communautés minoritaires. L'intégration exige non seulement un effort d'adaptation de la part des immigrés et des minorités, mais également des réponses et des réajustements de l'ensemble de la société.

1. Voir *Les relations intercommunautaires et interethniques en Europe*. Rapport final relatif au projet sur les relations intercommunautaires du Conseil de l'Europe (Conseil de l'Europe, 1991).

Migrations et politiques de l'immigration

Au cours des dix années qui ont immédiatement suivi la Seconde Guerre mondiale, plusieurs pays européens ont été submergés par une vague de réfugiés et de rapatriés. Ensuite, durant les années 60 et 70, les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest ont commencé à recruter des travailleurs immigrés, qui ont souvent été rejoints par leur famille dès la fin des années 70. Pendant les années 80 et 90, ces pays ont également accueilli un nombre considérable de réfugiés et de demandeurs d'asile; au début des années 90, ils ont commencé à s'intéresser à la question de la protection temporaire des réfugiés. Certains Etats ont également recommencé à recruter des travailleurs immigrés pour des durées déterminées. Ces pays ont accumulé une expérience considérable de la formulation et de l'application des politiques migratoires. Dans ce rapport, ils sont dénommés «anciens pays d'immigration».

Les autres pays européens sont bien moins familiarisés avec les questions d'immigration. Les pays d'Europe méridionale ainsi que la Finlande et l'Irlande ont longtemps été le point de départ de flux migratoires et ne sont devenus des pays d'accueil qu'au cours des années 80. Les pays du sud de l'Europe font partie du Bassin méditerranéen qui possède sa propre tradition d'échanges humains et culturels et de dynamique migratoire. Pour de nombreux migrants, l'Europe méridionale est la voie d'accès à l'Europe occidentale.

En Europe orientale et centrale, la mobilité internationale (et, quelquefois, interne) est restée limitée jusqu'à la fin des années 80 et rares étaient ceux qui étaient autorisés à se déplacer à l'étranger ou à l'intérieur des frontières. A l'Est, les citoyens soviétiques passaient d'une république à l'autre dans le cadre de la politique démographique de l'URSS. Après la chute du rideau de fer, l'effondrement des régimes communistes en Europe centrale et orientale et l'éclatement de l'Union soviétique, les mouvements de population au niveau international se sont intensifiés dans presque tous ces pays. Dans le présent rapport, ces Etats seront qualifiés de pays d'immigration récente. A des degrés divers, ils ont adopté des textes législatifs et introduit des mesures de politique générale pour réglementer la question des migrations et de l'intégration des réfugiés et des immigrés¹.

Aujourd'hui, la question des migrations est au cœur des préoccupations politiques de la quasi-totalité des Etats européens, qu'il s'agisse de pays d'immigration ancienne ou récente. On opère généralement une distinction entre les politiques visant à contrôler ou à gérer les flux migratoires et celles qui favorisent l'intégration des immigrés et des réfugiés.

1. Voir le rapport de la conférence régionale visant à examiner le problème des réfugiés, des personnes déplacées, d'autres formes de déplacement involontaire et des rapatriés dans les pays de la Communauté des Etats Indépendants et les Etats voisins concernés (HCR, OIM, OSCE, 1996).

Les gouvernements des pays d'immigration récente se font à l'idée que de nombreux « migrants de transit » et autres migrants et réfugiés s'installeront à demeure dans leur pays. C'est avec plus ou moins d'empressement qu'ils ont entrepris, ces dernières années, de formuler des politiques et de prendre des mesures en faveur de l'intégration et de l'amélioration des relations intercommunautaires, qui sont venues s'ajouter aux politiques réglementant l'admission des rapatriés, des immigrés et des réfugiés. Le développement des politiques d'intégration dans ces pays fait partie intégrante ou tire profit de la réorganisation du cadre juridique de ces pays, et notamment des réformes constitutionnelles. Des dispositions législatives interdisant toute discrimination pour des motifs de race, de couleur, d'origine nationale ou ethnique, de religion et de croyances, sont incorporées dans le droit interne de bon nombre de ces pays. La plupart des programmes d'intégration spécifiques sont destinés aux rapatriés, aux personnes déportées ou aux réfugiés. Plusieurs pays modifient leur législation existante sur la nationalité et la citoyenneté, pour résoudre les problèmes posés non seulement par l'immigration, mais également par les minorités nationales et les apatrides. Dans certains Etats nouvellement créés, le développement d'une politique de citoyenneté n'a pas encore été mené à bien.

Hormis quelques rares exceptions, les anciens pays d'immigration ne se sont jamais considérés comme tels. Leurs gouvernements ont donc quelque peu tardé à se préoccuper de l'intégration des immigrés au sein de leurs sociétés. La plupart d'entre eux ont mis en œuvre des politiques d'intégration et ont acquis une expérience considérable dans ce domaine. Ils ont adopté des mécanismes similaires, notamment l'octroi d'un permis de séjour et des mesures destinées à encourager l'égalité dans l'accès à l'emploi, au logement, à l'éducation et à la représentation politique; des politiques générales en faveur de la naturalisation et de la citoyenneté et des initiatives visant à lutter contre la discrimination, le racisme et la xénophobie¹.

Les politiques d'intégration mises en œuvre dans les anciens pays d'immigration sont fondées sur des philosophies et des traditions politiques diverses et régulièrement adaptées en fonction des changements intervenant dans les sociétés d'accueil. Au-delà de leurs différences, la plupart de ces pays ont en commun une intervention significative des pouvoirs publics pour garantir des droits égaux aux non-ressortissants établis légalement et de manière permanente sur leur territoire. L'égalité d'accès aux institutions de l'Etat-providence est jugée déterminante pour intégrer les populations nées à l'étranger. Ces politiques reposent sur le concept d'égalité devant la loi. Les droits socio-économiques et civils devraient être progressivement octroyés aux non-ressortissants, certains autres droits restant exclusivement réservés aux citoyens ou aux ressortissants de la société d'accueil.

1. Groupe sur les politiques migratoires, *Etude de la mise en œuvre des politiques relatives aux relations intercommunautaires* (Conseil de l'Europe, 1986).

Quelques Etats ont été plus loin et considèrent que citoyenneté et naturalisation sont déterminantes pour intégrer les immigrés et leur famille. Nombreux sont ceux qui ont modifié leur législation sur la citoyenneté ou la nationalité pour faciliter la naturalisation. Lorsqu'ils acquièrent la citoyenneté ou la nationalité de la société d'accueil, les immigrés deviennent automatiquement titulaires des droits et des obligations liés à leur nouveau statut.

D'autres pays ont poursuivi la démarche encore plus loin. Ils sont convaincus de la nécessité d'adopter des mesures spécifiquement destinées aux minorités (visibles), garantissant à celles-ci l'égalité d'accès aux principales institutions de la société. Ces initiatives visent à compenser le fait que ces personnes sont généralement désavantagées (en termes d'aptitude linguistique, d'éducation et de compétence professionnelle) et/ou font l'objet d'une discrimination raciste ou xénophobe opposant des barrières sociales et structurelles à leur participation pleine et entière à la société.

En termes de politique générale, ces approches variées se traduisent par l'application de mesures «spécifiques» ou «générales». Procédant d'une volonté de donner les mêmes chances à tous, les mesures spécifiques ciblent les communautés immigrées ou ethniques et tentent de leur offrir les compétences et les outils nécessaires pour faciliter leur intégration dans la société d'accueil. Les mesures générales sont quant à elles destinées à l'ensemble de la société; en d'autres termes, les mesures destinées à la population autochtone sont élargies aux immigrés et aux minorités. En outre, plutôt que de cibler un public particulier, elles cherchent à remédier à des problèmes touchant l'ensemble de la société (logement, soins de santé, etc.). L'objectif consiste à offrir une aide à toutes les personnes socialement ou économiquement désavantagées, quelles que soient leurs origines.

On peut estimer que les changements d'orientation qui caractérisent les stratégies d'intégration procèdent d'une tentative des décideurs politiques de réaliser un équilibre entre mesures générales et mesures spécifiques. La réadaptation plus ou moins permanente de cette combinaison de politiques est souvent hâtée par des bouleversements sociaux et politiques majeurs. Ainsi, la priorité actuellement accordée aux politiques générales, surtout en matière de rénovation urbaine, peut être considérée comme une réaction à la popularité croissante des discours politiques extrémistes et xénophobes et aux violences urbaines.

Les politiques générales sont aussi mieux perçues par l'opinion publique. A une époque marquée par la restructuration de l'économie et la montée en flèche du chômage, les travailleurs autochtones estiment souvent être concurrencés ou remplacés par la main-d'œuvre immigrée. Dans un tel climat, les décideurs ne souhaitent pas donner l'impression de favoriser les immigrés et les minorités. Les pays traditionnellement associés à une approche plus «spécifiquement ethnique» ont donc généralement tendance, depuis quelques années, à mettre en œuvre des stratégies plus globales.

Cette tendance à adopter des politiques générales dans certains pays inquiète toutefois les immigrés et les minorités, qui risquent ainsi de perdre en partie le bénéfice des mesures de protection facilitant leur accès aux institutions de la société. Il faudrait au moins veiller à ce qu'une approche plus générale de l'intégration s'accompagne d'une législation spécifiquement anti-discriminatoire. D'aucuns répliquent que des différences de traitement accordées sur la base de la race et de l'ethnicité ne servent qu'à souligner les différences ethniques et à exacerber la xénophobie.

Les décideurs politiques sont donc encore et toujours confrontés au défi que pose le développement de stratégies d'intégration réalisant l'équilibre entre intérêts et objectifs, mesures générales et mesures spécifiques. La réponse pourrait se trouver dans ce que certains milieux politiques désignent sous le vocable de «mainstreaming» ou «approche intégrée», c'est-à-dire dans la volonté d'intégrer dans une vaste stratégie d'ensemble les solutions à des problèmes essentiellement vécus par les immigrés et les minorités.

Les débats de politique générale se concentrent souvent sur les aspects problématiques de l'intégration et sur la mise en place de mécanismes éliminant les barrières qui y font obstacle. On assiste cependant à l'émergence d'un nouveau débat axé sur la contribution des immigrés et des minorités à la société et appréciant à leur juste valeur la diversité des origines et la multiplicité des identités des êtres humains.

Politiques en faveur des minorités

Après la Première Guerre mondiale et la dissolution des empires multinationaux ottoman et habsbourgeois, les politiques mises en œuvre en Europe centrale ont intégré le principe de l'autodétermination nationale et instauré de nouveaux régimes minoritaires reconnus par le droit international. Les chefs d'Etat ont conclu une série de traités internationaux garantissant la protection des populations minoritaires installées dans leurs nouveaux Etats. Des échanges de populations ont parfois eu lieu.

La Seconde Guerre mondiale a sonné le glas des régimes minoritaires d'Europe centrale, qui ont été supplantés par l'idéologie marxiste de l'unité de l'Etat prolétaire. En vertu de cette idéologie, des pressions considérables ont été exercées sur les minorités pour les inciter à s'adapter à la culture dominante.

Après 1989, l'identité nationale et ethnique est redevenue prépondérante. Dans certains cas, le sentiment d'identité nationale et d'appartenance à un groupe ou une nation ethnique a inspiré la création de nouveaux Etats ou la reconquête de l'indépendance.

La protection des minorités et la reconnaissance de leurs droits ont donc fait leur réapparition dans les programmes d'action politique. La protection des droits des minorités est devenue l'une des conditions préalables à l'adhésion

au Conseil de l'Europe. L'Union européenne a elle aussi exigé des garanties de protection des minorités avant d'établir des liens avec les nouveaux Etats indépendants. Les Etats dont des ressortissants ou des membres de communautés ethniques résident dans un ou plusieurs Etats voisins ont également insisté pour que soient adoptées des dispositions de droit interne et de droit international visant à protéger les minorités.

Les groupes minoritaires installés dans certains pays sont des descendants de la deuxième ou de la troisième génération d'anciens migrants. Certaines communautés établies de longue date hésitent quant à l'attitude à adopter vis-à-vis des réfugiés ou des immigrés qui viennent d'arriver de leurs pays d'origine (lointaine). Dans certains cas, les nouveaux venus sont bien accueillis dans les communautés minoritaires; dans d'autres cas, ils se heurtent à un manque d'enthousiasme, voire à un rejet.

En Union soviétique, la variété des groupes nationaux et ethniques ne posait officiellement pas de problème. La politique intérieure et extérieure de l'URSS se préoccupait du statut social plutôt que l'appartenance nationale ou ethnique. Néanmoins, les différences nationales et ethniques entre les républiques soviétiques et en leur sein ont été reconnues pour des raisons de pragmatisme politique et ont été à l'origine de la création d'entités administratives/politiques fondées sur l'ethnicité (républiques de l'Union, républiques autonomes, régions autonomes et zones autonomes). Le partage du pouvoir et un système complexe de répartition des bénéfices économiques a, dans une large mesure, permis la coexistence pacifique des quelque 200 groupes nationaux et ethniques.

Après la dislocation de l'Union soviétique, les anciennes républiques ont acquis leur indépendance et ont commencé à accueillir leurs nationaux respectifs qui avaient jusqu'alors vécu hors des nouvelles frontières. Les rapatriés russes sont actuellement les plus nombreux et la question de savoir s'il faut encourager les ressortissants russes à quitter les anciennes républiques soviétiques ou à y rester est encore très controversée en Russie.

Les attitudes façonnées par l'histoire et les expériences de coexistence et de conflits multiethniques, multireligieux et multilinguistiques en Europe centrale et orientale influencent la manière dont l'opinion publique perçoit et comprend aujourd'hui la diversité culturelle, religieuse et ethnique. Certains pays s'affirment comme étant multiculturels parce qu'ils ont reconnu les minorités ethniques, religieuses, linguistiques ou culturelles qui sont parfois très nombreuses à se côtoyer sur leur territoire. D'autres, bien qu'étant multiculturels et multiethniques dans la réalité, n'ont reconnu ni la diversité culturelle, ni les minorités ethniques.

Ces derniers sont nombreux à adopter une approche assimilationniste, en vertu de laquelle les minorités (et surtout les Roms, les Tsiganes et les gens du voyage) et les nouveaux venus doivent être disposés à se conformer aux

normes locales. Plusieurs minorités ont contesté cet état de choses et, avec l'appui d'organisations internationales, ont fait pression pour que soient adoptées des mesures législatives et autres leur garantissant une protection et/ou une reconnaissance officielle. Il arrive que les minorités renoncent ou hésitent à exercer leurs droits ou à bénéficier des mesures destinées à préserver leur identité.

La plupart des pays d'Europe centrale ont adopté des constitutions contenant des normes garantissant la reconnaissance des minorités religieuses, linguistiques, ethniques ou culturelles. Le principe d'égalité devant la loi y est généralement consacré. Certains Etats ont même été plus loin en octroyant des droits spécifiques permettant aux minorités de préserver leur identité. Il s'agit notamment du droit d'enseigner aux enfants dans leur langue maternelle (outre l'enseignement obligatoire dans la langue officielle), du droit d'utiliser la langue minoritaire dans les relations avec les autorités et l'administration, du droit de recevoir et de communiquer des informations dans la langue maternelle, du droit d'utiliser des noms et des prénoms de la langue minoritaire, du droit de préserver la culture minoritaire et de pratiquer la religion, du droit d'association, etc.

Nombre de ces pays ont instauré des mécanismes de dialogue entre groupes minoritaires d'une part, et entre groupes minoritaires et pouvoirs publics d'autre part. Certains ont accordé aux minorités un droit de représentation au sein des institutions politiques et le droit à l'auto-administration. En Hongrie, Pologne et Roumanie, des dispositions constitutionnelles garantissent la représentation parlementaire des minorités (les partis «minoritaires» peuvent obtenir un siège au Parlement avec moins de voix).

En Lituanie, les minorités ont les mêmes droits que l'ensemble des citoyens de l'Etat. Les partis des minorités peuvent se prévaloir des mêmes voix que d'autres partis. La République de Lituanie reconnaît le principe de l'égalité devant la loi. Les droits valent pour tous les individus, indépendamment de la race, de la couleur, de l'origine ethnique et nationale.

En République slovaque, depuis novembre 1998, l'administration nationale a créé une structure chargée de traiter les problèmes des minorités eu égard à leur participation directe aux processus décisionnels. Un Vice-Premier ministre, ministre des Droits de l'homme, des Minorités nationales et du Développement régional a été nommé. Le gouvernement a constitué le Conseil du gouvernement de la République slovaque pour les minorités nationales et les groupes ethniques, au sein duquel les représentants de minorités jouent un rôle déterminant. Le parlement a créé le Comité pour les droits de l'homme et les minorités nationales, doté notamment d'une commission parlementaire chargée d'examiner les problèmes des Rom. Depuis le début des années 90, compte tenu des résultats des élections parlementaires, les minorités nationales sont représentées, de manière permanente, au parlement.

En Slovénie, la représentation à l'Assemblée nationale est garantie aux groupes minoritaires importants établis de longue date, comme les Italiens et les Hongrois. En Croatie, les groupes minoritaires représentant plus de 8 % de l'ensemble de la population siègent au Parlement et dans d'autres organes du gouvernement. Les minorités qui représentent moins de 8 % ont le droit d'élire cinq députés à la Chambre des Représentants. En Lettonie, Lituanie et Roumanie, les minorités font partie d'une organisation nationale qui doit être consultée avant toute prise de décision sur des questions intéressant les minorités. En Croatie et Hongrie, des organes autonomes créés aux niveaux national et local ont un pouvoir de décision en ce qui concerne les questions relatives aux minorités. En Estonie et en Lettonie, des organes similaires se chargent des questions culturelles. Les minorités créent quelquefois elles-mêmes de tels organes, qui ne bénéficient alors pas d'une reconnaissance officielle. C'est notamment le cas en Ukraine, avec sa république autonome de Crimée. Ce pays a aboli les garanties de représentation des minorités au Parlement national.¹

Dans bon nombre de ces pays, la question d'une révision de l'histoire commence à se poser et la législation qui vient d'être adoptée permet de créer un climat favorable à la coexistence de groupes ethniques variés.

Après la Seconde Guerre mondiale, les pays d'Europe occidentale étaient déterminés à construire une société démocratique. Des conventions européennes ont été conclues pour consacrer les droits civils, politiques, sociaux et économiques. Ces droits, désormais reconnus à tous les individus, quelles que soient leur race, leur couleur ou leur origine ethnique et nationale, peuvent également être exercés par les membres de communautés minoritaires.

La jouissance et l'exercice de ces droits n'ont toutefois pas toujours été garanties de la même manière à tous les groupes minoritaires. Ce fut notamment le cas de minorités religieuses (comme en Irlande du Nord, en Grèce et en Turquie), de minorités linguistiques (comme en Belgique, en Allemagne, en Finlande et en Suisse), de populations autochtones (comme les Samis en Scandinavie) et de communautés de Roms, de Sinti, de Tsiganes et de gens du voyage dans de nombreux Etats d'Europe occidentale.

Outre la mise en œuvre d'une politique générale visant à garantir l'égalité devant la loi, les gouvernements d'Europe occidentale ont également pris des mesures destinées à tenir compte de la situation particulière de certains groupes minoritaires. L'Autriche a accordé un statut spécial aux «Volksgruppen» (Slovènes, Croates, Hongrois, Tchèques, Slovaques, Roms, Sinti, etc.). L'Allemagne a officiellement reconnu trois minorités nationales (les Sorben, les Danois, les Sinti et les Roms). En Finlande, les minorités

1. Vue d'ensemble des formes de participation des minorités nationales dans les processus de prise de décisions dans 17 pays (Conseil de l'Europe/Commission européenne, 1998).

d'expression suédoise, les Samis et les Roms bénéficient d'un statut particulier reconnu par la loi. En Suède et en Norvège, les Samis et d'autres groupes sont reconnus comme des minorités. L'Irlande du Nord a adopté des dispositions législatives relatives à la discrimination religieuse. En outre, dans certains pays, les régions possèdent un certain degré d'autonomie qui trouve son origine dans l'histoire spécifique et les particularités de la population, comme c'est le cas en Finlande, Italie, Espagne et au Royaume-Uni. Les gouvernements fédéraux peuvent également accorder l'autonomie aux «minorités». C'est notamment le cas de la Belgique, de l'Espagne et de la Suisse. Ces arrangements sont possibles parce que les «minorités» en question sont concentrées dans certaines régions.

Comme en Europe centrale et orientale, la question des minorités est de nouveau au cœur des préoccupations politiques. Cette situation est due en partie à la régionalisation et en partie à une réaffirmation de la volonté de préserver les identités régionales ou ethniques.

3.2 Nouvelles orientations de politique générale

Bien que n'étant pas de création récente, les concepts de diversité, cohésion, citoyenneté et participation sont utilisés de plus en plus fréquemment et ils prennent des significations nouvelles dans les débats politiques nationaux et internationaux.

Diversité et cohésion

Le concept de diversité est de plus en plus souvent utilisé en Europe à des fins tant descriptives que prescriptives. L'égalité est la pierre angulaire des politiques d'intégration et de protection des minorités; les êtres humains sont tous égaux et ont les mêmes droits. La notion de diversité a été introduite dans les débats sur l'intégration pour mieux répondre aux réalités démographiques actuelles et pour décrire une évolution bénéfique vers des sociétés de plus en plus pluralistes (les êtres humains sont tous différents et ont le droit à la différence).

Dans les années 80, ce terme était principalement utilisé dans le cadre des débats nationaux sur le pluralisme culturel et les sociétés multiculturelles. Le pluralisme culturel était descriptif (les sociétés sont pluriculturelles) ou prescriptif (les sociétés devraient être pluriculturelles). Il a presque toujours été associé à la présence de groupes ayant des origines ethniques et raciales différentes (minorités nationales, immigrés, Roms et Tsiganes) et non à la diversité culturelle «traditionnelle» comme celle qui existe par exemple entre régions, entre zones urbaines et rurales, entre catégories professionnelles, entre religions, etc.

Les tenants du pluralisme culturel ont revendiqué l'égalité de traitement et l'acceptation des différences culturelles des immigrés, des minorités nationales, des Roms et des communautés tsiganes. Parmi les opposants au pluralisme culturel se trouvent ceux qui affirment que la reconnaissance officielle et l'encouragement du pluralisme culturel nuit à l'unité de l'Etat et pourrait entraîner une fragmentation de la société. D'autres vont jusqu'à refuser d'accepter ces groupes et à nier qu'ils soient égaux en droits en se faisant les défenseurs de «la culture et de l'héritage nationaux».

Plus récemment, ce terme a permis de désigner la diversité des valeurs, des styles de vie, des cultures, des religions et des langues propres à la société. Premièrement, il fait référence à la diversité de la culture en général et pas uniquement de la culture en tant que sous-produit de mouvements migratoires et de communautés minoritaires installées de longue date. Deuxièmement, lorsque ce terme est appliqué aux immigrés et aux minorités, il souligne la valeur de la différence et non les problèmes qui y sont liés. Troisièmement, il reconnaît la concomitance de l'homogénéisation (une culture globale) et de la diversification (cultures nationales et locales) culturelles. Quatrièmement, il souligne qu'en général et de plus en plus, les gens ont de multiples identités et appartenances communautaires et culturelles. Cinquièmement, il désigne les appartenances volontaires plutôt qu'imposées. Sixièmement, il aborde de manière créatrice la dichotomie des valeurs et cultures universelles et particulières. Enfin, la notion de diversité dans la société repose sur des valeurs communes à l'ensemble de la société civile.

Le terme «cohésion» est plus souvent utilisé dans le cadre de débats politiques sur l'emploi et la pauvreté. Des mesures sont adoptées pour inverser ou résoudre le processus de désintégration sociale partielle ou totale et pour remédier à l'exclusion sociale et à la marginalisation de certains groupes. Parmi ces mesures, citons l'octroi et le maintien de droits sociaux essentiels, la mise en place de protection sociale, l'accès général au logement, la prise en charge de besoins propres à certains groupes à risque, l'accès au marché de l'emploi par l'éducation, la formation et l'apprentissage à vie et l'action coordonnée des institutions¹. Ce terme est également utilisé au sens large. Il désigne dans ce cas une stratégie visant à compenser le processus de fragmentation sociale

La capacité des Etats et des sociétés à gérer la diversité est limitée. Les politiques doivent donc arriver à un équilibre effectif entre la promotion de la diversité et le maintien de la cohésion. L'acceptation de la diversité et l'interaction entre les cultures favorisent les relations harmonieuses entre les personnes. En d'autres termes, on peut promouvoir la cohésion en reconnaissant la valeur de la diversité.

1. Comité européen pour la cohésion sociale: Avant-projet de propositions pour une stratégie de la cohésion sociale (CDCS(98)8 Annexe VI).

Citoyenneté et participation

La plupart des pays d'Europe occidentale n'opèrent aucune distinction entre nationalité et citoyenneté, et ces termes y sont souvent interchangeables. Les personnes ayant la nationalité ou la citoyenneté d'un Etat y sont considérées comme des citoyens à part entière. La nationalité ou la citoyenneté peuvent s'acquérir après un séjour plus ou moins long dans l'Etat concerné.

Dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, la situation a toujours été différente. Certaines personnes peuvent estimer faire partie d'une communauté nationale ou ethnique, qui ne correspond pas nécessairement à l'Etat, tout en ayant la citoyenneté du pays dans lequel elles résident. La citoyenneté résulte essentiellement d'un contrat entre l'Etat et ses citoyens. La nationalité est le sentiment d'appartenir à une nation. Il est donc plus facile d'acquérir la citoyenneté d'un Etat que de devenir national d'une nation.

D'un point de vue juridique, la nationalité ou la citoyenneté confèrent aux intéressés l'ensemble des droits des citoyens et leur garantissent la participation à la vie politique, civile, sociale, économique et culturelle du pays. Ceux qui ne possèdent pas la nationalité ou la citoyenneté d'un Etat se voient refuser certains droits (généralement des droits civils et politiques, ainsi que le droit d'exercer certaines professions).

La Convention européenne sur la nationalité introduit un terme – la nationalité – qu'elle définit comme étant le lien juridique entre une personne et un Etat, quelle que soit l'origine ethnique de l'intéressé (article 2). Il conviendrait donc d'utiliser le terme citoyenneté pour désigner une autre forme de relation entre des individus ou des groupes et des entités politiques. Il pourrait désigner la participation à la société civile de toutes les personnes résidant légalement dans un Etat, quelles que soient leur nationalité et leurs origines nationales et ethniques. En tant que citoyens, les non-ressortissants d'un Etat pourraient obtenir progressivement la jouissance de droits jusqu'ici réservés aux ressortissants.

Le terme citoyenneté ne s'applique pas seulement aux personnes. Il est utilisé de plus en plus fréquemment par les gouvernements (citoyenneté globale des Etats) ou par les milieux d'affaires (citoyenneté d'entreprise). La citoyenneté n'est pas non plus exclusivement liée à un Etat, comme le démontre l'utilisation, par l'Union européenne, du terme citoyens européens pour désigner les ressortissants de ses Etats membres. Cette notion remplacerait la nationalité d'un Etat membre tout en octroyant quelques droits supplémentaires aux intéressés. Enfin, d'un point de vue autre que juridique, d'aucuns se définissent parfois comme étant des citoyens locaux ou nationaux et/ou des citoyens du monde (citoyenneté plurielle).

La participation dans la société civile n'est pas seulement un droit mais une obligation. Les citoyens devraient respecter les lois du pays et souscrire aux

valeurs fondamentales de la société. Ils devraient également participer aux élections ou à d'autres mécanismes de prise de décisions

Bref, ce nouveau concept de citoyenneté qui voit le jour autorise des appartenances multiples et variées. Désignant une participation à la société civile, qui va de pair avec certains droits et obligations, il permet de développer un sentiment d'appartenance à plusieurs entités politiques (du niveau local au niveau international). Ce concept particulier de citoyenneté continue à gagner du terrain en Europe.

Chapitre IV: Objectifs stratégiques et approches globales

Tel qu'expliqué dans le premier chapitre, la mondialisation économique, politique et culturelle représentent de nouveaux défis pour les gouvernements et pour les sociétés en général. Ces défis ont été décrits en termes de solidarité, bonne gestion des affaires publiques et affiliations multiples. La solidarité au sein des sociétés inclut les groupes d'immigrés et les minorités. La solidarité entre les pays suppose de s'attaquer aux causes profondes de la migration forcée et d'offrir une protection (internationale) aux minorités. La bonne gestion des affaires publiques entraîne l'habilitation des immigrés et des minorités à aborder leurs problèmes spécifiques et la valorisation de leurs contributions pour répondre aux défis généraux de la société. L'appartenance à un groupe d'immigrés ou à une minorité ajoute une affiliation aux multiples affiliations qu'ont les personnes. Le deuxième chapitre décrit les concepts de diversité, cohésion, citoyenneté et participation. Bien que ces concepts ne soient pas tout à fait nouveaux, ils acquièrent un nouveau sens dans les débats de politique au niveau national et international.

Les Gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe se sont fixé des objectifs stratégiques pour promouvoir la cohésion en valorisant la diversité, objectifs que l'on peut énoncer comme suit:

- appliquer les normes internationales en matière de droits de l'homme;
- concevoir des politiques économiques, sociales et culturelles qui n'excluent personne;
- faire en sorte que tous les citoyens soient traités sur un pied d'égalité, indépendamment de leur origine sociale, nationale et ethnique;
- éliminer les barrières juridiques et autres pour la pleine participation des immigrés et des minorités dans tous les secteurs de la société;
- combattre toutes les formes de discrimination, qu'elles soient fondées sur le sexe, la race, la couleur de la peau, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, les origines nationales ou sociales, les liens avec une minorité nationale, ou encore la condition de fortune, de naissance ou autre;
- inciter la population (locale) à une attitude plus ouverte et tolérante envers les immigrés et les minorités;
- savoir apprécier la diversité de la population au regard des aptitudes et atouts des individus, de leur milieu culturel, de leurs compétences linguistiques, ou encore de leurs origines ethniques et nationales;
- imaginer et mettre en place des systèmes d'échanges et de coopération interculturels;

- répondre aux besoins d'une population hétérogène en termes de services d'éducation, de santé, de logement et autres;
- développer un sentiment d'appartenance et d'attachement à la nation, qui concilie les affiliations multiples et variées des citoyens.

La réalisation de ces objectifs implique une approche intégrée des politiques relatives aux immigrés et aux minorités, une gestion des flux migratoires et la prise en compte dans les relations internationales des questions ayant trait aux immigrés et aux minorités. Ces politiques demandent la reconnaissance d'une grande diversité parmi les populations immigrées et minoritaires et le ciblage de groupes spécifiques en leur sein, tels les femmes et les jeunes.

Elle exige, au niveau national, une coordination interministérielle et une collaboration entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. A l'échelon international, les pouvoirs publics ont tout à gagner d'une coopération et d'une concertation inter étatiques.

Approche intégrée

Une approche intégrée consiste dans le cas présent à faire entrer des considérations propres à certains groupes de la population dans tous les domaines de l'action gouvernementale. Elle correspond à cette tendance que l'on observe dans bon nombre de pays européens, qui abandonnent progressivement les mesures spécifiques au profit de politiques d'ensemble, et vaut pour tout ce qui touche non seulement à l'immigration et aux minorités, mais aussi aux sexospécificités et au handicap. Cette approche doit s'appuyer sur des orientations générales et des buts précis rigoureusement posés, sur une mise en valeur des potentialités, sur un réexamen périodique des initiatives engagées, ainsi que sur un fort soutien de la part des responsables politiques et des personnes concernées.

Dans une société marquée par la diversité, les pouvoirs publics peuvent favoriser la cohésion en cherchant justement à venir en aide à cette collectivité hétérogène. Il leur faut en recenser les besoins variés et adapter leurs offres de façon à les satisfaire. Des buts précis peuvent être arrêtés, qui indiqueront clairement la voie à suivre pour savoir quel type de services proposer selon les différentes catégories de la population. La diversité d'une population se retrouve également dans ses potentialités. Les pouvoirs publics peuvent faire en sorte que cet éventail de possibilités en termes de compétences, d'activités commerciales et d'emplois, de même que cette palette très étendue au niveau des arts, du spectacle, de la musique, de la danse et des sports, contribuent au bien-être socio-économique et culturel de leur pays.

Les autorités ministérielles doivent chacune disposer des ressources humaines et autres qui leur sont nécessaires pour prendre en compte, dans la conception et la mise en œuvre de leurs politiques, les questions propres aux immigrés et aux minorités. Elles peuvent se donner les moyens d'agir

efficacement sur ce terrain en constituant des commissions d'étude, en structurant leurs connaissances spécialisées en la matière, en recrutant des effectifs issus de communautés immigrées et minoritaires, et en collaborant avec le secteur non gouvernemental. Dès lors qu'ils font régulièrement le point de la situation, les pouvoirs publics peuvent jauger l'efficacité de leur action et apporter les aménagements requis. Un tel bilan doit également s'assurer que tous les ministères compétents participent au processus d'intégration – non seulement ceux qui s'occupent de l'intérieur, de la justice, du travail, de l'éducation, de la culture et des affaires sociales, mais aussi ceux qui ont en charge l'économie, les sciences et les techniques, ainsi que les affaires étrangères.

Le soutien politique aux politiques de diversité et à l'intégration de la politique des immigrés et des minorités contribue grandement à leur succès. C'est lui qui oblige à rester attentif à ces questions et à répondre aux besoins et aux attentes qu'expriment ces communautés. La confiance dans les pouvoirs publics se trouve renforcée dès lors que les agents qui forment leurs effectifs reflètent effectivement la diversité de la population.

Gestion des flux migratoires

Les gouvernements ont pris de nombreuses mesures pour réguler ou gérer les flux migratoires, le but d'une politique globale en la matière étant de préserver les intérêts de l'Etat et de protéger les droits des personnes concernées¹. Il existe, entre immigration et intégration, une interpénétration complexe. Des mouvements de population soudains et désordonnés posent aux pouvoirs publics de sérieuses difficultés au niveau de l'accueil et de l'intégration. A l'heure où leurs budgets s'amenuisent et où l'opinion se montre moins charitable, ils ont du mal à justifier que des migrants puissent venir s'installer en grands nombres sur leur territoire et aient accès, dans des conditions d'égalité, au marché du travail et aux prestations qu'offre l'Etat-providence. Aussi les politiques d'intégration sont-elles souvent fondées sur une immigration limitée.

Cela étant, le contrôle de l'immigration et les conditions de son exercice peuvent aussi avoir des effets pernicieux sur l'intégration des immigrés au sein de la collectivité. Les expressions qu'utilisent souvent les autorités pour défendre les mesures restrictives (« endiguer le flux », par exemple) peuvent donner l'impression que les migrations internationales constituent un fléau et que, du même coup, les immigrés ne sont pas les bienvenus. Pour les immigrés en situation régulière dans le pays concerné, voilà qui ne favorise guère un sentiment d'appartenance à la société d'accueil. Les familles et réseaux de

1. Voir à ce propos le rapport du Groupe de réflexion consacré à la gestion des migrations dans une Europe élargie: *Vers une stratégie de gestion des flux migratoires* (Conseil de l'Europe, 2000).

résidents immigrés jouent un rôle important dans leur processus d'intégration sociale, lequel peut être compromis lorsque le regroupement familial est assorti de conditions extrêmement restrictives. Les pratiques existantes en matière de visas rendent souvent difficiles les visites familiales et le retour occasionnel des migrants dans leur pays d'origine. Dans certains pays ou groupes de pays, la circulation intérieure et la liberté d'établissement sont soumises à des restrictions considérables. Là aussi, cela va à l'encontre de l'intégration. Enfin, les modalités du contrôle de l'immigration représentent également un élément déterminant. Il n'est pas rare que les contrôles aux frontières manquent quelque peu de correction et ne respectent pas pleinement la dignité des personnes concernées. Les vérifications d'identité opérées de manière «aléatoire» dans les lieux publics prennent souvent pour seule cible des individus de couleur ou d'apparence étrangère. De telles pratiques semblent laisser à penser que les communautés immigrées et les minorités ne sont pas toutes assimilées à la population du pays où elles se sont installées ou dans lequel elles vivent depuis plusieurs générations.

Une immigration contrôlée, ayant pour but l'exercice d'une activité professionnelle (salariée ou indépendante) et le regroupement familial, est un solide facteur d'intégration des immigrés. Des règlements clairs permettent de préciser quels candidats à l'immigration sont admissibles et selon quels critères. Ce point est important aussi bien pour les communautés immigrées que pour les autorités qui s'occupent des questions d'intégration. Un traitement rapide, correct et prévenant des demandes d'immigration réduit les délais d'attente, souvent longs, et limite les pratiques arbitraires. Cela favorise la confiance des migrants et du public dans les autorités. Qui plus est, ces règles claires et leur bonne application peuvent affermir le soutien de la classe politique et de l'opinion publique à l'égard de l'action gouvernementale en matière d'immigration et d'intégration.

Relations internationales

Les droits et devoirs des migrants et des minorités, ainsi que ceux des instances amenées à s'occuper des questions les concernant, sont définis par des traités qui font partie intégrante des instruments internationaux touchant aux droits de la personne et qui, de ce fait, régissent également dans une certaine mesure les relations internationales. Les traités inter étatiques bilatéraux précisent comment les Etats signataires entendent encadrer les flux migratoires ou protéger les minorités. Le respect des droits de l'homme et la lutte contre la discrimination raciale assoient la réputation d'un pays sur la scène internationale et sont un facteur de paix et de stabilité dans les rapports inter étatiques. Les traités multilatéraux et bilatéraux peuvent renforcer les liens entre les Etats et favoriser leur coopération dans d'autres secteurs.

Les pays dont la population est marquée par la diversité sont mieux à même de relever les défis de la mondialisation, et ce pour plusieurs raisons. La

diversité des cultures, des langues et des coutumes leur est familière, et ils ont appris à se mouvoir dans un environnement multiculturel et à s'en imprégner dans leur action. Par leurs liens personnels, les immigrés ont accès à des cercles politiques, économiques et culturels dans leur pays d'origine, ce qui facilite l'ouverture de nouveaux marchés, l'introduction de nouveaux produits, les échanges d'ordre artistique et littéraire, ainsi que l'acquisition de nouvelles compétences.

Les immigrés et les minorités peuvent également tenir une place de choix dans le développement économique de leur pays d'origine ou des territoires dans lesquels vivent des minorités de même origine ethnique. Les immigrés de première génération envoient à leurs familles restées au pays des sommes considérables: en 1989, le Fonds monétaire international a ainsi estimé à 65 milliards de dollars les transferts de fonds effectués par voie officielle. Bien qu'il représente à lui seul une masse financière impressionnante, ce chiffre est largement en-dessous de la réalité, car les capitaux expédiés par les migrants passent pour l'essentiel par des filières non officielles. Les fonds transférés le sont souvent à des fins privées, mais certains sont investis dans l'éducation, l'agriculture et la création de petites entreprises. Les migrants de retour, nantis des compétences qu'ils ont acquises, contribuent parfois aussi au développement de leur pays d'origine. A mesure que les immigrés et les générations qui les suivent s'implantent dans le pays d'accueil, leurs liens avec le pays d'origine changent. Généralement, les transferts de fonds s'espacent avant de cesser complètement, et il en va de même pour les migrations de retour. Pour autant, il y a des immigrés et des personnes issues de minorités qui continuent quelquefois d'œuvrer au développement de leur pays d'origine ou des territoires dans lesquels vivent des minorités de même origine ethnique. Il s'agit notamment d'investisseurs privés, de cadres et autres employés travaillant pour des entreprises internationales ou pour des agences de développement gouvernementales et non gouvernementales.

Chapitre V: Coopération et instruments juridiques européens

Ce chapitre contient un résumé de l'importance de la coopération intergouvernementale dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne (5.1) ainsi qu'une analyse des instruments juridiques pertinents adoptés par le Conseil de l'Europe (5.2.)¹.

5.1 Coopération européenne

En Europe, la longue tradition de coopération intergouvernementale en matière de migrations et de protection des minorités est fondée sur l'idéalisme et le pragmatisme politiques. Cette coopération s'inscrit dans le prolongement de l'objectif d'intégration européenne et de l'attachement aux droits de l'homme et à la démocratie à travers le continent. Parmi les raisons plus concrètes de cette coopération figure la reconnaissance du fait que nombre des questions soulevées par les mouvements de migration internationaux et la protection des minorités exigent des réponses concertées. Les gouvernements, mais également les acteurs non gouvernementaux, savent que la coopération internationale peut être bénéfique à la poursuite de l'élaboration de politiques nationales en matière de cohésion et de diversité. Tout d'abord, la coopération internationale facilite l'échange systémique d'informations sur l'évolution politique des pays qui conçoivent et mettent en œuvre des politiques concernant la cohésion et la diversité. Deuxièmement, elle offre une plate-forme d'échanges de pratiques éprouvées ou moins éprouvées et facilite le développement d'initiatives conjointes et de nouvelles approches de la diversité. Troisièmement, elle aide les gouvernements à conserver parmi leurs préoccupations politiques nationales et internationales les questions touchant aux immigrés et aux minorités et à inscrire celles-ci dans des politiques plus vastes. L'incidence des changements mondiaux a souligné la nécessité d'une coopération nationale.

Il existe entre les pays d'immigration récente et ceux où elle est plus ancienne des différences notables sur le plan de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques concernant l'intégration et des relations communautaires, ainsi qu'au niveau des approches adoptées. Qu'ils soient d'immigration récente ou d'immigration plus ancienne, les pays qui se trouvent à un stade similaire d'élaboration et de mise en œuvre de la politique gagneraient à procéder à des échanges réguliers. Les pays d'immigration récente

1. Au chapitre VII seront mises en lumière les actions entreprises par le Conseil de l'Europe en dehors de ses activités normatives.

ou plus ancienne présentent également des similarités, ce qui justifie une coopération européenne entre ces deux types de pays. De même, des échanges entre pays possédant une expérience plus ou moins longue du traitement des problèmes de minorités pourraient être bénéfiques aux parties concernées.

Dans le domaine des droits de l'homme, en adoptant des instruments juridiques et en assurant le suivi de leur mise en œuvre, le Conseil de l'Europe fixe des normes internationales. Le Conseil constitue une plate-forme d'élaboration, d'échanges et d'aide sur le plan politique. Il encourage la coopération entre les autorités nationales, régionales et locales et la coopération transfrontière entre les collectivités territoriales. Enfin, le Conseil facilite le dialogue entre gouvernements et acteurs non gouvernementaux.

Les quinze Etats membres de l'Union européenne et les candidats à l'adhésion sont tous membres du Conseil de l'Europe. Toutefois, ces deux organisations européennes diffèrent à de nombreux égards. Ce fait tient principalement à ce que l'Union est une plate-forme de coopération à la fois supranationale et intergouvernementale. Ses membres ont concédé d'importants pouvoirs aux institutions de l'Union européenne afin de leur permettre de promulguer une législation dans divers domaines et, notamment, la liberté de circulation et, une fois le Traité d'Amsterdam entré en vigueur, l'immigration, le droit d'asile et la lutte contre le racisme.

La liberté de circulation des personnes est l'une des quatre libertés à établir, parallèlement à celles des échanges de services, de capitaux et de biens. Ces libertés appartiennent à la série d'instruments utilisés pour atteindre les buts de l'Union européenne. Ces buts sont définis non seulement en termes économiques, mais également en termes sociaux et ils concernent les citoyens de l'UE et, inévitablement, ceux des pays tiers. La création d'un marché commun et d'une union économique et monétaire va de pair avec la protection et la cohésion sociales et l'amélioration du niveau et de la qualité de la vie.

La signification de la liberté de circulation des individus en droit communautaire diffère considérablement de celle qui en est donnée dans les conventions relatives aux droits de l'homme. Ces dernières font état du droit de chacun de circuler librement à l'intérieur des pays et de quitter son propre pays et d'y revenir. Pour l'Union européenne, la liberté de circulation est, d'abord et avant tout, l'instrument de régulation des migrations et de l'intégration des ressortissants de l'UE se déplaçant d'un Etat membre dans un autre. La liberté de circulation des travailleurs, des travailleurs indépendants et des prestataires/bénéficiaires de services est, dans une large mesure, courante au sein de l'Union. Des mesures législatives ont été adoptées dans le domaine de l'accès au marché du travail, des droits de résidence, de l'établissement et du regroupement familial. Les ressortissants des Etats membres ont le droit de rechercher et accepter des offres d'emploi dans un Etat membre

autre que le leur et, ayant accepté une activité rémunérée, ils acquièrent celui de résider dans l'Etat membre en question. La liberté de circulation inclut également l'interdiction dans les Etats membres de toute discrimination fondée sur la nationalité à l'égard des travailleurs dans le domaine de l'emploi, des rémunérations et des autres conditions de travail et d'emploi, ainsi que sur le plan des droits aux avantages sociaux et fiscaux. Des mesures législatives et autres garantissent l'égalité de traitement concernant les conditions de logement et le droit aux prestations de sécurité sociale pour tous les travailleurs ressortissants d'un Etat membre et leurs ayant droit, quel que soit le lieu de résidence ou de travail. En outre, des mesures ont été adoptées pour que des citoyens se trouvant dans un Etat membre autre que le leur ne fassent plus l'objet de restrictions à l'emploi pour certaines fonctions du secteur public, telles que la prestation de services commerciaux (transports publics, distribution du gaz et de l'électricité), ou de services opérationnels dans les établissements publics de santé et les secteurs de l'éducation et de la recherche scientifique.

A l'opposé, les migrations en provenance de l'extérieur de l'Union et la circulation des ressortissants d'Etats non membres à l'intérieur de l'Union sont restées longtemps exclusivement du ressort de chacun des Etats membres. De même, l'intégration de ressortissants d'Etats non membres est principalement régie par des lois et politiques nationales et des accords bilatéraux entre le pays d'origine et le pays hôte. Toutefois, les accords d'association et de coopération conclus avec des pays tiers (tels que la Turquie, les pays du Maghreb et ceux d'Europe centrale et orientale), et la mise en œuvre de politiques sociales communautaires, ont dans une certaine mesure orienté les politiques nationales de non-discrimination et d'égalité de traitement. Le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, a fondamentalement changé la situation. Il confère en effet aux institutions de l'Union européenne le pouvoir de prendre des mesures juridiques et autres dans des domaines tels que le statut juridique des immigrés, les coûts, les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays non membres de l'Union et la liberté de circulation de ces personnes. De plus, ce traité comporte un article anti-discrimination qui permet à l'Union de prendre des mesures juridiques et autres contre toute discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les croyances.

Si le Conseil de l'Europe et l'Union européenne partagent des valeurs et sont attachés à la défense des droits de l'homme, y compris ceux des immigrés et des minorités, les politiques de l'Union dans le domaine des migrations et de l'intégration des immigrés font partie intégrante de l'établissement du marché commun. Ce fait et le caractère supranational de l'Union distinguent celle-ci du Conseil de l'Europe. En conséquence, les politiques de ces organisations en matière d'immigrés et de minorités s'appuient sur des bases pour partie semblables et pour partie distinctes, sont adoptées selon des procédures politiques différentes et n'ont pas le même statut juridique.

5.2. Instruments juridiques et politiques nationales¹

Les conventions du Conseil de l'Europe sont le reflet des valeurs et pratiques des Etats membres de cette organisation. Mais ces instruments inspirent, influencent et renforcent également les politiques nationales. Les conventions européennes définissent des normes minimales pour l'ensemble de l'Europe. En y adhérant, même lorsqu'ils sont soumis à des pressions au plan national, les gouvernements des Etats membres peuvent plus difficilement revenir à une position ne respectant pas ces normes minimales. En ce qui concerne les immigrés et les minorités, les politiques nationales et les instruments juridiques européens couvrent quatre domaines, à savoir la garantie du droit de séjour, celle d'une égalité de traitement, la naturalisation et la lutte contre la discrimination raciale et ethnique².

Il est possible de distinguer les politiques nécessaires en matière d'admission, de réception et de séjour d'immigrés nouvellement arrivés, de celles de promotion de l'égalité des chances pour les immigrés à long terme et les minorités et celles encore concernant les sociétés dotées d'une population où règne la diversité ethnique, raciale et culturelle. Ces distinctions correspondent dans une certaine mesure aux diverses étapes de l'élaboration des politiques. Dans les pays d'immigration récente, elles se concentrent sur les questions touchant aux conditions d'entrée et de séjour et au recrutement et à l'accueil, puis sont bientôt suivies de mesures de promotion de l'égalité de traitement concernant les conditions de travail et de vie. Dans un second temps, ces politiques s'appuient sur la reconnaissance du fait que les immigrés resteront dans les pays d'accueil, ce qui nécessitera une extension progressive de l'égalité de traitement à tous les domaines de la vie et à l'adoption d'une législation antidiscrimination. Les pays où l'on trouve des immigrés établis (deuxième génération et suivantes) et ceux qui possèdent une population minoritaire s'efforcent de trouver un équilibre entre les approches spécifiques et générales. Les politiques sont conçues en fonction d'une population diversifiée et pour répondre aux besoins spécifiques de certains groupes. Ces pays peuvent également avoir à faire face à de nouveaux arrivés et adopter pour eux des politiques appropriées³.

Garantir le droit de séjour

La garantie du droit de séjour par l'adoption d'une législation est une stratégie importante d'intégration des immigrés et minorités. Un tel cadre juridique

1. La présente section s'inspire en partie du document du Groupe sur les Politiques de Migration intitulé *Examen de la mise en œuvre des politiques en matière de relations intercommunautaires* (Conseil de l'Europe, 1996).

2. Pour ce qui est de la situation des ratifications, se reporter à l'annexe II.

3. Pour une liste détaillée des politiques aux divers stades, voir Mary Coussey, *Cadre des politiques d'intégration*, (Conseil de l'Europe, 2000).

permet de répondre à la nécessité de clarifier les droits et obligations de la société et des immigrés ou de la population minoritaire. En l'absence d'une telle garantie, l'individu n'aura pas le sentiment de faire partie de la société et sera peu enclin à en devenir membre. Les pouvoirs publics n'ont pas vraiment intérêt à inclure des immigrés ou des minorités au statut juridique incertain dans leurs programmes sociaux et éducatifs. La possession d'un statut provisoire réduit également l'employabilité et fait que les immigrés et les minorités en sont réduits à un travail temporaire faiblement qualifié. Pour les immigrés et les minorités, l'établissement d'une vie familiale normale est une condition essentielle à leur installation. La protection contre l'expulsion renforce la sécurité et, par voie de conséquence, l'intégration.

Un certain nombre de conventions européennes sont importantes en matière de garantie du droit de séjour. Parmi celles-ci figurent la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, la Convention européenne d'établissement, la Charte sociale européenne et la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant. Elles traitent de questions telles que l'entrée, le séjour, l'emploi, le regroupement familial et l'expulsion.

La Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant aborde en détail le recrutement (l'examen médical, tests professionnels, contrat de travail, entrée et sortie, information appropriée, etc.). Cette convention et la Convention européenne d'établissement traitent des questions liées à l'entrée et au séjour. Aux termes de cette dernière, chacune des Parties contractantes facilitera l'entrée sur son territoire, en vue d'un séjour temporaire, des ressortissants des autres parties et leur permettra d'y circuler librement. Chacune des Parties contractantes facilitera aux ressortissants des autres parties leur résidence prolongée ou permanente sur son territoire. Chacune des Parties contractantes autorisera sur son territoire les ressortissants des autres parties à exercer, sur un pied d'égalité avec les nationaux, toute activité de caractère lucratif, pour autant qu'ils remplissent l'une des conditions suivantes: premièrement, ils ont exercé régulièrement pendant une période ininterrompue de cinq ans une activité lucrative sur ce territoire. Deuxièmement, ils ont résidé régulièrement sur ce territoire pendant une période ininterrompue de dix ans. Troisièmement, ils ont été admis à la résidence permanente. Les deux conventions et la Charte sociale établissent le principe d'un traitement des travailleurs migrants égal ou qui ne soit pas moins favorable à celui réservé aux nationaux en matière de conditions de travail et de rémunération, de logement et de formation professionnelle.

La Charte sociale et la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant comportent des dispositions sur le regroupement familial¹.

1. Voir également la Convention internationale sur les droits de l'enfant (article 10).

Selon cette dernière convention, le conjoint du travailleur migrant régulièrement employé et ses enfants non mariés, aussi longtemps qu'ils sont considérés comme mineurs par la législation pertinente de l'Etat d'accueil, peuvent bénéficier du regroupement familial. La condition est que le travailleur dispose pour sa famille d'un logement considéré comme normal pour les travailleurs nationaux. Autre condition, il doit disposer de ressources stables suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille. Le délai d'attente ne pourra excéder douze mois. Il convient de noter que la Charte sociale mentionne pour les enfants à charge l'âge de 21 ans. Toutefois, cette disposition est interprétée dans le sens où les enfants sont à charge tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge adulte.

L'autorisation d'entrée peut être refusée et le permis de séjour retiré pour des raisons de sécurité nationale, d'ordre public, de santé publique ou de bonnes mœurs. Aux termes de la Convention relative au statut juridique du travailleur migrant, le travailleur migrant qui n'occupe plus d'emploi, soit qu'il ait été frappé d'une incapacité temporaire de travail résultant d'une maladie ou d'un accident ou qu'il se trouve en situation de chômage involontaire, est autorisé à rester dans le pays d'accueil. La Convention des Droits de l'Homme prévoit une protection contre l'expulsion puisqu'elle reconnaît le droit à la vie privée et familiale pour quiconque relève de la juridiction de l'Etat¹. Cette disposition et les décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme rendent l'expulsion contraire à la protection de la vie privée et familiale. Le 4^e Protocole à la Convention interdit l'expulsion collective d'étrangers, ainsi que l'expulsion de nationaux de leur propre Etat. Le 7^e Protocole interdit l'expulsion d'un étranger résidant régulièrement dans un Etat, sauf décision prise à cet effet conformément à la loi. La personne visée a le droit d'avancer des arguments contre son expulsion, de voir son cas examiné et d'être représentée à ces fins devant l'autorité compétente.

Un certain nombre de conventions européennes susmentionnées, mais également la Convention culturelle européenne, reconnaissent le droit de trouver un emploi dans un Etat autre que le sien, et celui de circulation et d'échanges entre Etats d'étudiants, de scientifiques, d'artistes et autres personnes. Les Etats sont encouragés à faciliter la mobilité entre Etats en évitant les procédures lourdes et coûteuses. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales encourage la coopération transfrontière entre les collectivités territoriales.

Les politiques des Etats s'appuient dans une plus ou moins large mesure sur les conventions européennes. Les pays qui possèdent une longue expérience du traitement des immigrés ont réexaminé et adapté leur législation sur les étrangers en fonction, habituellement, de la reconnaissance du fait que les

1. Voir également la Convention internationale sur les droits de l'enfant (article 9).

migrants temporaires sont devenus des immigrés. L'établissement du statut de résidence permanente assure une sécurité, une protection contre l'expulsion et entraîne, dans certains cas, la fusion des permis de travail et de séjour en un document unique. On observe une certaine érosion du droit à la vie familiale en raison de l'introduction de mesures restrictives (notamment l'abaissement de l'âge des enfants). La Cour européenne des Droits de l'Homme connaît un nombre croissant d'affaires touchant à l'expulsion d'immigrés de la deuxième génération (ainsi doublement pénalisés). Les pays d'immigration plus récente en sont encore aux diverses étapes de définition des critères d'octroi de la résidence légale. Certains pays ont régularisé la situation des migrants irréguliers. D'autres ont adopté une nouvelle législation relative aux procédures de demande de droit d'asile et au droit de séjour des réfugiés et migrants.

Concernant la garantie du droit de séjour, on observe d'importantes différences entre les Etats membres. Dans nombre d'entre eux, la législation nationale offre plus de protection que ne l'exigent les normes minima édictées par les conventions européennes. Mais dans un nombre également important d'Etats membres, le niveau de protection est inférieur aux normes internationales. C'est pourquoi les Etats membres sont encouragés à signer, ratifier et mettre en œuvre tous les instruments pertinents et, en particulier, la Convention d'établissement et la Convention relative au statut juridique des travailleurs migrants. Les Etats membres pourraient devoir également étudier leur politique de gestion des migrations et de visas, afin de déterminer si elles ont un effet néfaste sur la promotion de la mobilité (de la main d'œuvre et des scientifiques) et des échanges de personnes.

Egalité de traitement

En Europe, l'égalité de traitement est la clé de voûte des politiques d'intégration et des relations communautaires. Elle assure aux immigrés et aux minorités une égalité des chances et d'accès au marché du travail, à l'éducation, à la santé et aux autres services. L'égalité de traitement est considérée comme un instrument majeur pour assurer la justice et promouvoir la solidarité entre les divers groupes de la société. Les mesures juridiques et autres destinées à favoriser l'égalité permettent aux immigrés et aux minorités de participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle de la société. Inversement, ces mesures permettent à la société de bénéficier de la participation d'une population diversifiée.

L'égalité de traitement est fermement énoncée dans la législation européenne. La Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales protège les droits civils et politiques de toute personne relevant de la juridiction des Etats. La Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local accorde des droits politiques aux migrants. La Charte sociale européenne et la

Convention européenne relative au statut juridique des travailleurs migrants instaurent une égalité socio-économique. Les immigrés se voient reconnaître les droits sociaux et économiques fondamentaux et peuvent en acquérir d'autres selon la durée de leur séjour régulier dans un pays. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires protègent les droits culturels, éducatifs et linguistiques des minorités.

La Convention des Droits de l'Homme stipule que les Etats reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés énumérés dans la Convention. Parmi ceux-ci figure le droit à la vie, l'interdiction de la torture ou des traitements dégradants, de l'esclavage ou de la servitude, du travail forcé ou obligatoire, le droit à la liberté et à la sûreté, à un procès public et équitable pour les affaires pénales, au respect de la vie privée et familiale, à la liberté de pensée, de conscience et de religion, à la liberté d'expression, à celle de réunion pacifique et d'association, et au droit de se marier. Certains de ces droits sont repris et développés dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. La Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local accorde aux étrangers résidant régulièrement la liberté d'expression, d'assemblée et d'association et prévoit l'établissement d'organes consultatifs pour représenter les étrangers à qui elle reconnaît le droit de voter et de se présenter aux élections locales.

La Charte sociale européenne est le pendant de la Convention européenne des Droits de l'Homme dans le domaine des droits économiques et sociaux. Cette Charte garantit la jouissance, sans discrimination, des droits fondamentaux suivants: le droit au travail, le droit à des conditions de travail équitables, le droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail, le droit à une rémunération équitable, le droit syndical, le droit de négociation collective, le droit des enfants et des adolescents à la protection, le droit des travailleuses à la protection, le droit à l'orientation et à la formation professionnelle, le droit à la protection de la santé et à la sécurité sociale, le droit à l'assistance sociale et médicale, le droit au bénéfice des services sociaux, le droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale, le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique, le droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique, le droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres parties contractantes et le droit des travailleurs migrants et de leur famille à la protection et à l'assistance. Les travailleurs migrants se voient reconnaître un grand nombre de ces droits. Dans la Convention relative au statut juridique du travailleur migrant, ces droits sont plus précisément décrits. En ce qui concerne la sécurité sociale, la Convention européenne de sécurité sociale prévoit une égalité de traitement pour les nationaux des parties contractantes s'installant sur le

territoire d'autres parties contractantes, les réfugiés et les apatrides. La Convention européenne d'assistance sociale et médicale prévoit une égalité de traitement pour les nationaux des parties contractantes et les réfugiés.

La Convention de l'OIT sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires) et la Convention des Nations Unies sur les droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille traitent de manière détaillée de la situation des migrants irréguliers ou sans papiers. Les deux instruments protègent les droits humains fondamentaux de tous les travailleurs migrants.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales reconnaît le droit des personnes appartenant aux minorités nationales de conserver et développer leur culture et de préserver les éléments essentiels de leur identité, à savoir la religion, la langue, les traditions et le patrimoine culturel. Les gouvernements doivent encourager un esprit de tolérance et de dialogue interculturel et prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect mutuel, la compréhension et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, et, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias. La convention-cadre comporte de nombreuses références à la Convention des Droits de l'Homme, précisant certains droits reconnus dans cette dernière et les rendant applicables aux minorités nationales. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires recommande aux parties contractantes de respecter et promouvoir les langues régionales et minoritaires (les langues des immigrants sont exclus de cette charte). Les parties s'engagent à éliminer toute distinction, exclusion, restriction ou préférence injustifiée touchant à la pratique d'une langue régionale ou minoritaire ayant pour but de décourager ou de mettre en danger le maintien ou le développement de celle-ci.

En droit international¹ et dans nombre des conventions européennes mentionnées ci-dessus, le principe est admis que, pour assurer l'égalité de traitement à tous, des mesures particulières destinées à des groupes défavorisés spécifiques doivent être prises pendant une période limitée (action palliative). Ce principe est également admis et appliqué au niveau national, bien qu'il soit de temps à autre remis en question. L'action palliative ne peut être efficace que si les immigrants et les minorités sont résolus à participer à la société.

Il n'est pas aisé d'évaluer l'efficacité des politiques gouvernementales dans le domaine de la promotion de l'égalité de traitement des immigrants et des

1. Par exemple, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (article 1) et la Convention de l'OIT concernant la discrimination (emploi et profession) (article 5)

minorités. Il existe bon nombre d'exemples de politiques réussies ayant profité aux immigrés et aux minorités nationales. Le droit de vote des immigrés et des aménagements spéciaux visant à garantir la participation politique ont été introduits dans de nombreux Etats membres. Certains groupes d'immigrés ou de minorités sont parfaitement opérationnels sur le marché du travail ou en tant qu'entrepreneurs ethniques. La reconnaissance des langues et cultures minoritaires a entraîné une amélioration de la qualité de vie et a énormément enrichi les sociétés.

A l'opposé, les statistiques et d'autres éléments montrent que, dans un nombre important de pays, la situation des immigrés comparée à celle des nationaux se détériore constamment dans les domaines de l'emploi, du logement et de l'éducation. Ce phénomène est avéré non seulement pour ceux qui sont arrivés récemment, mais également pour les générations plus jeunes nées dans les pays d'accueil. Dans certains Etats membres, les minorités nationales sont encore privées de leurs droits fondamentaux ou souffrent de l'absence de politiques appropriées, ce qui contribue à leur marginalisation. Cette situation réclame des gouvernements qu'ils réorientent et renforcent leur politique d'égalité de traitement. Elle exige également la ratification des conventions européennes pertinentes et un programme d'aide et de coopération entre Etats membres dans la mise en œuvre de ces conventions.

Nationalité

Acquérir la nationalité du pays de résidence est un moyen de faciliter l'intégration. La naturalisation garantit, une fois pour toutes, le statut juridique des immigrés et instaure une égalité complète devant la loi. Fait tout aussi important, elle facilite le développement d'un sentiment d'appartenance à l'Etat et à la société.

La Convention européenne sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités adoptée dans les années 60, est le reflet du souci qui dominait à l'époque dans la plupart des Etats membres de réduire le nombre des cas de pluralité de nationalités. La position de nombreux Etats membres a évolué du fait de l'accroissement de la mobilité et de l'installation d'immigrés. En conséquence, un protocole a été adopté qui autorise la double nationalité pour, entre autres, les enfants d'immigrés.

Simultanément avec les changements politiques intervenus en Europe centrale et orientale, le Conseil de l'Europe a adopté la Convention sur la nationalité. Cet instrument entend éviter, pour autant que possible, la situation d'apatridie et la discrimination dans les domaines liés à la nationalité. La convention reconnaît aux Etats le droit de déterminer, conformément à leur propre législation, qui sont leurs ressortissants, ainsi que le droit de chacun d'avoir une nationalité. Les règles d'une partie contractante relative à la

nationalité ne doivent comporter aucune distinction ni prévoir aucune pratique équivalant à une discrimination fondée sur le sexe, la religion, la race, la couleur ou l'origine ethnique ou nationale. La convention fixe des règles précises quant aux procédures d'acquisition de la nationalité (coût et délai raisonnable, droit de recours, etc.). Les enfants possédant différentes nationalités acquises automatiquement à la naissance conserveront ces nationalités. Lorsque la nationalité est acquise par le mariage, le conjoint conservera la nationalité qu'il possédait déjà.

En cas de succession d'Etat, les parties contractantes concernées doivent réglementer les questions relatives à la nationalité par convention entre elles, tout en respectant les droits et obligations figurant dans la Convention. En se prononçant sur l'octroi ou la conservation de la nationalité en cas de succession d'Etat, chacune des parties contractantes doit tenir compte du lien véritable et effectif entre la personne et l'Etat, de la résidence habituelle de cette personne, de sa volonté et de son origine territoriale.

Dans les pays d'immigration plus ancienne, la législation en matière de naturalisation a été adaptée afin de faciliter l'intégration des immigrés. A quelques exceptions près, les procédures de naturalisation ont été assouplies. La question de la naturalisation tourne de plus en plus autour de celle de la double nationalité, laquelle est autorisée dans certains pays mais pas dans d'autres. Il apparaît aujourd'hui que l'on souhaite faire de l'acquisition de la nationalité quelque chose qui dépasse un simple acte administratif et l'entourer, par exemple, d'un certain cérémonial. Une telle manifestation devrait souligner l'engagement des immigrés à participer à la société et celui de la société à reconnaître la valeur de cette participation. Les pays d'immigration récente commencent à reconsidérer également leur législation sur la nationalité.

La législation relative à la nationalité évolue également dans les pays comportant une population minoritaire importante. Les Etats nouvellement créés ou ceux qui ont retrouvé leur indépendance, mettent en place une législation nationale. Les Etats nouvellement indépendants nés d'une Fédération d'Etats ont souvent adopté des procédures simples permettant l'acquisition de la nationalité au cours des premières années de leur création. Il s'est avéré que toutes les personnes ayant droit à la nationalité n'étaient pas en mesure de l'acquérir dans les délais prévus. Dans d'autres Etats, la législation sur la nationalité a un effet discriminatoire qui rend difficile l'acquisition de la nationalité par certaines minorités.

La Convention sur la nationalité est un instrument utile pour élaborer les politiques nationales dans ce domaine. Le Conseil de l'Europe peut aider les Etats membres à mettre en œuvre la convention et résoudre un certain nombre de problèmes liés à l'acquisition de la nationalité par les immigrés et les minorités.

Lutter contre la discrimination raciale et ethnique

La discrimination raciale et ethnique sape les fondements des sociétés démocratiques et constitue une violation directe des droits fondamentaux de ceux qui en sont victimes. Les immigrés et les minorités font partie de ces victimes et subissent diverses formes de discrimination qui vont de la discrimination ouverte et directe au racisme indirect ou institutionnel, et de la violence ou du harcèlement raciste au mépris ou traitements dégradants. Ceci exclut une participation pleine et entière et sur un pied d'égalité des immigrés et des minorités à la société, mais prive également cette dernière des avantages que représentent les compétences et capacités de l'ensemble de sa population. En outre, le racisme détruit les relations entre les divers groupes de la société et peut déstabiliser un pays. La façon dont les immigrés et les minorités sont traités et la discrimination est combattue influent sur les relations entre les Etats.

L'instrument juridique international le plus énergique contre le racisme est la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Cette convention a influencé les politiques nationales de lutte contre la discrimination de nombreux Etats européens qui l'ont ratifiée. En ce qui concerne les conventions européennes, beaucoup d'entre elles prévoient que la jouissance des droits qu'elles énumèrent ne doit pas faire l'objet d'une discrimination fondée sur la race et l'appartenance ethnique. La clause pertinente de la Convention des Droits de l'Homme est la plus étendue en la matière. Elle précise que la jouissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. Sur le plan de l'application, la Convention des Droits de l'Homme est la plus ferme des conventions. Toute personne placée sous la juridiction d'un Etat se voit reconnaître les droits et libertés énumérés dans la convention. Toute personne, organisation non gouvernementale ou groupe d'individus affirmant être victime d'une violation par une partie contractante des droits énumérés dans la Convention peut adresser une requête à la Cour européenne des Droits de l'Homme une fois les voies de recours nationales épuisées. Les décisions de la Cour ont un caractère exécutoire. Tous les Etats membres sont parties à cette Convention.

Comparée aux autres instruments internationaux, la protection fournie par la Convention des Droits de l'Homme est limitée, car sa clause antidiscrimination ne constitue pas une interdiction de discrimination en soi. Elle interdit uniquement la discrimination touchant aux droits et libertés énoncés dans la Convention. Un protocole à la Convention pourrait fournir des garanties complémentaires dans le domaine de l'égalité et de la lutte contre la discrimination. Un projet de protocole a été soumis au Comité des Ministres pour

approbation. Ce projet comporte une interdiction générale de la discrimination. Il stipule que la jouissance de tout droit fixé par la loi doit être garantie sans discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, la nationalité ou l'origine sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la richesse, la naissance ou toute autre situation. Quiconque ne saurait faire l'objet d'une discrimination fondée sur l'un des éléments susmentionnés de la part d'une quelconque autorité publique.

Concernant le climat des relations entre nationaux, immigrés et minorités en Europe, il n'y a pas eu d'amélioration – et dans certains cas on a même observé une détérioration. Les immigrés et les minorités sont encore fréquemment considérés comme des concurrents sur le marché du travail, une menace pour les normes culturelles et l'identité nationale et une source de toutes sortes d'autres dangers pour la société. L'expression et la violence racistes, la popularité des politiques d'extrémistes de droite et la détérioration de la situation socio-économique d'un nombre important d'immigrés et de membres de minorités comptent parmi les preuves les plus flagrantes de la contestation des politiques de cohésion sociale. En conséquence, les gouvernements et acteurs non gouvernementaux ont accru leurs efforts de lutte contre la persistance d'attitudes racistes et xénophobes en procédant, notamment, à l'adoption, à l'examen et au renforcement de législations anti-discrimination et des codes pénaux, à l'élaboration de codes de déontologie, à l'organisation de manifestations et de campagnes antiracistes et la conception de programmes interculturels. Prises globalement, ces mesures ont pour objet de protéger les victimes de discrimination et d'encourager des attitudes plus tolérantes au sein de la société dans son ensemble. Ces activités menées au niveau national ont été lancées ou renforcées grâce à la coopération (par exemple au sein de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance) et à des campagnes internationales (par exemple, la Campagne «Tous différents, tous égaux»).

Chapitre VI: Acteurs étatiques et non étatiques

Le présent chapitre traite du rôle des pouvoirs publics et organismes étatiques dans la promotion de la diversité et de la cohésion (6.1) et de celui que jouent les acteurs non étatiques (6.2).

6.1 Acteurs étatiques

A travers toute l'Europe, les pouvoirs publics et, plus particulièrement, les organes législatif et exécutif réexaminent et modifient leurs rôles pour répondre aux changements rapides intervenus dans le paysage économique de la région. La tendance générale à la privatisation et à la déréglementation s'est accompagnée d'une décentralisation du pouvoir et des responsabilités en matière d'intégration au profit des collectivités territoriales et d'un groupe plus large d'acteurs non étatiques. Parallèlement, la coopération internationale et supranationale a pris plus d'importance. Ce phénomène et l'évaluation pragmatique des limites de l'intervention de l'Etat dans la vie sociale et économique ont accru la réceptivité des pouvoirs publics à l'idée d'intégrer le soutien et les conseils des acteurs non étatiques dans la mise au point des stratégies visant à lutter contre l'exclusion socio-économique des immigrés et des minorités.

Bien que de nombreux gouvernements redéfinissent leur rôle et l'ampleur de leur participation, les pouvoirs publics continuent à remplir trois fonctions identifiables, à savoir légiférer, faciliter et fournir des exemples.

Les pouvoirs publics en tant que législateur

Les parlements nationaux utilisent leur pouvoir législatif pour proposer et promulguer des lois dans le domaine du droit de séjour, de la promotion de l'égalité de traitement, de la nationalité et de la lutte contre la discrimination. Ils traduisent également les obligations internationales en matière de droits de l'homme dans le droit national et fixent des normes applicables. La décentralisation offre un cadre au transfert partiel du pouvoir législatif aux collectivités territoriales. Les parlements nationaux et régionaux et les conseils municipaux assurent le suivi et la mise en œuvre des politiques concernant les immigrés et les minorités.

On assiste actuellement à un vaste débat sur la question de l'ampleur de l'intervention législative dans les domaines liés à l'égalité de traitement des immigrés et des minorités, à la lutte contre la discrimination et à l'action palliative. Il importe de faire une distinction entre la discrimination positive et

l'action palliative. On parle d'action palliative lorsque sont adoptés, en principe pour une période limitée, des politiques visant des groupes spécifiques ou des régions ou villes dans lesquelles certains groupes ont tendance à se concentrer, et ayant pour objectif de permettre à ces groupes de participer à des programmes ou de bénéficier des services de l'Etat sur un pied d'égalité. Ce type d'action est particulièrement nécessaire lorsque certains groupes subissent des inconvénients multiples et cumulatifs qui leur sont propres. L'action palliative est un principe admis aux plans national et international. La discrimination positive, définie comme le fait d'accorder un traitement préférentiel à certains groupes ethniques par une loi et pour une période illimitée, est contraire aux principes européens d'égalité.

Lorsque les Etats européens réglementent les pratiques en matière d'emploi et de prestations de services, c'est principalement dans le domaine de l'interdiction de la discrimination. La discrimination est considérée comme un délit en droit pénal ou, dans un nombre plus restreint de cas, en droit civil, voire parfois dans les deux cas. Le suivi de la mise en œuvre effective de ce type de législation est capital, tout comme le rôle actif de la justice qui est de sanctionner la non-observation des lois.

La persistance de pratiques discriminatoires directes et indirectes à l'égard des immigrés et des minorités et l'engagement à parvenir à des sociétés plus démocratiques et inclusives ont conduit à recommander l'adoption de mesures législatives plus strictes visant à réglementer les pratiques des employeurs et des prestataires de services (tels le logement et l'éducation). La résistance à ce type de mesure est grande. Les employeurs et les prestataires de services prétendent qu'elles compliquent les problèmes plus qu'elles ne les résolvent. Les syndicats soutiennent que ces mesures pourraient diviser les travailleurs et créer des tensions à la base. Nombre d'immigrés et de minorités affirment que les entreprises et les services gouvernementaux ne devraient pas employer des immigrés et des membres des minorités ou leur fournir des services simplement pour respecter des quotas, mais qu'ils devraient plutôt «engager les bonnes personnes».

Il importe de faire une distinction entre les lois qui sanctionnent les actes et comportements à caractère discriminatoire (législation antidiscrimination) et celles qui cherchent à «égaliser les chances» en encourageant les sociétés à employer des immigrés et des membres de minorités qualifiés (ciblage). Ceux qui s'opposent à ces formes de réglementation gouvernementale admettent habituellement qu'il est utile de disposer de lois qui sanctionnent la discrimination. Une législation allant au-delà ne constitue peut-être pas la solution; il existe pourtant de nombreux exemples où la menace de ce type de législation a incité les sociétés à volontairement adopter des politiques de recrutement et de promotion qui reflètent mieux la population des localités dans lesquelles elles opèrent. Le ciblage volontaire est considéré de plus en plus comme une démarche raisonnable de type commercial pour trouver dans les

minorités ou parmi les immigrés des candidats qualifiés pour les postes vacants. Un engagement fondé sur la conception volontaire d'initiatives et/ou la participation à ces diverses initiatives pourrait être beaucoup plus efficace et durable que les modalités imposées par la législation.

Les pouvoirs publics en tant que facilitateur

Les organes exécutifs de l'Etat doivent faciliter la coopération entre les divers services et organismes gouvernementaux, les divers niveaux d'administration et les acteurs concernés. Les questions touchant aux immigrés et aux minorités relèvent habituellement de différents ministères: Intérieur, Justice, Ordre public, Santé, Affaires sociales, Emploi, Logement, etc. La coopération entre ces ministères permet d'éviter des incohérences dans les politiques et des incertitudes chez les immigrés et les minorités. Une répartition précise du travail entre les niveaux national, régional et local de l'administration favorise l'efficacité de l'action gouvernementale.

Il existe de nombreux exemples de gouvernements nationaux jouant un rôle de premier plan dans la coordination de la coopération entre les collectivités territoriales. Les gouvernements doivent faciliter la coopération et la concertation entre pouvoirs publics et acteurs non étatiques, ainsi qu'entre ces derniers. Les gouvernements peuvent également prendre l'initiative de recherche orientée vers l'action et en assurer le financement.

Les gouvernements peuvent encourager la diversité et la cohésion par d'autres mesures, comme la mise à disposition de ressources pour les autorités municipales, l'aide et la subvention des activités d'acteurs non étatiques et la promotion du dialogue et du partenariat entre acteurs sociaux.

Les pouvoirs publics en tant qu'exemple

Les organes tant exécutifs que législatifs des pouvoirs publics peuvent servir d'exemple en prononçant des déclarations publiques sur la contribution que les immigrés et les minorités apportent à la société et en condamnant la discrimination.

Bien qu'en Europe la plupart des postes de fonctionnaires soient réservés aux ressortissants du pays (y compris les citoyens naturalisés), de nombreux immigrés et membres de minorités naturalisés appartenant à la seconde ou la troisième génération subissent un traitement discriminatoire et sont confrontés à d'autres obstacles à l'emploi dans le secteur public, tout comme ils le sont dans le secteur privé. Les administrations nationales et locales sont des employeurs et elles peuvent en tant que telles élargir l'accès des immigrés et des membres des minorités à la fonction publique. Comme tout employeur, ces administrations doivent aussi procéder à un réexamen interne de leurs procédures de recrutement afin de supprimer tout obstacle direct ou indirect à la participation des immigrés ou des minorités. Cette démarche est importante non seulement pour démontrer qu'elles sont à la pointe et pour

renforcer les principes d'égalité des chances, mais également parce qu'elle leur permet de tirer partie des compétences et des talents d'un large éventail de personnes qualifiées. Pour y parvenir, on peut tenter de traduire dans l'administration le caractère multiculturel de la communauté, redéfinir les critères d'évaluation de l'aptitude à l'emploi, reconsidérer les stratégies de communication pour diffuser les vacances d'emploi, participer à des programmes de parrainage de personnels appartenant aux minorités et/ou de membres de la communauté, et fixer volontairement des objectifs pour le recrutement et la promotion.

Les administrations nationales et locales peuvent assurer l'évolution professionnelle du personnel immigré ou appartenant à des minorités. Comme dans de nombreuses entreprises, dans les services gouvernementaux et parlementaires, les immigrés et les membres de minorités ont tendance à occuper surtout les postes les moins élevés et les moins qualifiés. Or, les services gouvernementaux sont bien placés pour développer les capacités professionnelles de leurs employés immigrés ou membres de minorités en recourant à de multiples pratiques semblables à celles utilisées par les entreprises privées. Outre les programmes de parrainage qui associent un ancien et un jeune employé appartenant à une minorité, les services gouvernementaux peuvent profiter de sessions de formation qui permettent aux immigrés et aux membres du personnel appartenant à des minorités d'étudier ensemble leur évolution professionnelle et leurs besoins propres en matière de compétences et de formation.

Les administrations nationales et locales peuvent préparer les services gouvernementaux à une diversification de la composition de leur personnel. Ces services tireront également profit d'une modification des pratiques internes visant à mieux s'accommoder d'une telle composition. Ceci permettra de s'assurer que les services en question ne favorisent pas seulement les immigrés et membres des minorités qui peuvent ou souhaitent s'acclimater à la «culture d'entreprise» existante. Parmi les changements organisationnels adaptés à une plus grande diversité sociale et culturelle figurent: une formation à la gestion de la diversité à l'intention des cadres; une formation interculturelle du personnel autre que de direction; la mise en place de mécanismes de traitement du harcèlement racial et ethnique; et la démonstration de l'ouverture aux différences culturelles et ethniques.

Comme dans le secteur privé, les administrations nationales et locales peuvent jouer un rôle significatif dans l'amélioration des fondements économiques des communautés défavorisées en recensant les entreprises appartenant à des immigrés ou des membres de minorités et en les incluant dans les listes pour les appels d'offres de service ou des fournitures. Certains services gouvernementaux envisagent de poursuivre les discussions sur une éventuelle expérimentation de variantes du programme américain appelé «contract compliance» (respect des contrats), comme la fixation volontaire

d'objectifs en matière de contrat avec des entrepreneurs immigrés ou membres de minorités et/ou des contrats de sous-traitance avec des sociétés qui elles-mêmes passent des contrats avec des entrepreneurs de ce type.

Les pouvoirs publics, agissant en tant que législateur, facilitateur et exemple montrent qu'ils jouent un rôle essentiel pour promouvoir la diversité et la cohésion. Cela ne veut pas dire que les gouvernements assument toujours leurs pleines responsabilités à cet égard. Ils peuvent même rendre plus difficile l'intégration des immigrés et des minorités, par exemple en omettant de prendre les mesures juridiques appropriées, en ne dégageant pas les ressources nécessaires pour d'autres mesures ou en devenant l'instrument d'idées et de mouvements politiques extrémistes.

6.2 Les acteurs non étatiques

L'intégration des immigrés et des minorités dans la société ne peut être réalisée sans une participation active des acteurs non étatiques. Dans certaines parties d'Europe, ces acteurs jouent déjà ce rôle important depuis de nombreuses années. Dans d'autres où le développement de la société civile est activement encouragé, les organisations non gouvernementales auront besoin d'être aidées pour assumer un rôle similaire. Des discussions et négociations entre les divers acteurs sont encore nécessaires pour définir leur rôle respectif. Les acteurs tant étatiques que non étatiques ont conscience du fait que, dans une société civile, leur coopération est cruciale.

Il existe un large éventail d'acteurs non gouvernementaux. Parmi ceux-ci figurent les organisations au large champ d'action qui inclut les questions relatives aux migrants et aux minorités. D'autres sont des instituts très spécialisés ou des organisations qui ne traitent que d'une seule question. Leur statut peut varier allant d'instituts bien établis à des organisations de terrain. Certaines organisations œuvrent exclusivement au niveau local, d'autres aux niveaux national et international. Dans de nombreux pays européens, il existe un secteur bénévole bien développé, qui joue un rôle crucial dans l'intégration des immigrés et des minorités. Les bénévoles sont également très impliqués dans les activités d'organisations professionnelles telles que partis politiques, syndicats et organisations religieuses.

Pour défendre leurs droits et promouvoir leur intégration dans la société, les immigrés et les minorités ont deux possibilités non exclusives: créer leurs propres organisations, ou adhérer celles de la majorité. Les activités des organisations d'immigrés et de minorités peuvent compléter l'action au sein d'organisations de la majorité. Parfois, les organisations d'immigrés et de minorités poursuivent des objectifs plus restreints, mais elles se montrent plus souples et s'attachent davantage à la réalisation de leurs buts, tandis que les organisations de la majorité cumulent les objectifs d'une plus grande diversité de personnes, mais représentent un poids plus important pour leur réalisation.

Il existe des organisations reposant sur l'origine nationale des immigrés ou sur l'origine ethnique des minorités, ainsi que des organisations ayant une base de participation nationale et ethnique plus large. Leurs objectifs sont sociaux ou culturels, ou les deux. Les immigrés et les minorités peuvent créer leurs propres partis politiques, syndicats ou organisations professionnelles, et leurs propres Eglises ou organisations religieuses. Les organisations d'immigrés et de minorités peuvent acquérir le statut d'un pendant officiel des gouvernements.

En promouvant la diversité et la cohésion dans la société, les acteurs non étatiques doivent s'appliquer à eux-mêmes les principes sous-jacents au pluralisme culturel, à savoir l'égalité, la tolérance et la non-discrimination. Toutes les organisations ne sont toutefois pas désireuses de relever pour lui-même le défi d'une société diverse. Les acteurs non étatiques peuvent également faire preuve d'exclusion et renforcer, de manières subtiles, les préjugés à l'égard d'autrui.

De même, d'importantes forces au sein de la société rejettent la diversité. Les mouvements sociaux, les partis politiques, les Eglises et d'autres organisations – notamment celles des immigrés et des minorités – peuvent rejeter le pluralisme culturel et promouvoir l'intolérance vis-à-vis des peuples d'origine ethnique ou nationale différente ou d'une autre couleur de peau.

Les partis politiques

Dans les sociétés démocratiques, les partis politiques ont diverses fonctions et responsabilités. Ils sont les défenseurs des principes de la société démocratique et agissent en conséquence. Ils offrent une plate-forme pour discuter des questions sur lesquelles il est possible de parvenir à un consensus, ou à propos desquels les différences d'opinion sont le reflet des intérêts contradictoires des groupes formant la société. Ils se font les porte-parole des préoccupations de leurs électeurs et montrent l'exemple en prenant position et proposent une conception de l'avenir de la société. Les partis politiques ont pour autre fonction celle de recruter des individus qui participeront activement au processus politique. Dans de nombreux pays, l'inclusion des immigrés et des membres des minorités a traditionnellement constitué un instrument important pour intéresser ces personnes aux principes démocratiques et les intégrer dans ce grand mouvement. Cette démarche a également aidé les partis politiques à faire les sujets de préoccupation des immigrés et des minorités. Les immigrés et les membres des minorités ont également fondé leurs propres partis qui souvent ont été des instruments efficaces de défense de leurs intérêts.

Au nom des principes démocratiques, les partis politiques devraient rejeter explicitement toute forme de discrimination raciale et condamner l'intolérance et l'incitation à la haine raciale. Ils pourraient également refuser de

colporter ou de prendre à leur compte des opinions et positions qui favorisent ou engendrent des préjugés et l'hostilité ou la division entre individus d'origine ethnique ou nationale, de religion, de croyances ou de couleur de peau différentes. Les partis peuvent lutter contre toutes les formes de discrimination raciale au sein de leurs propres rangs.

Durant les campagnes électorales, les questions touchant aux immigrés et aux minorités devraient être traitées de façon responsable. Sans ignorer ni minimiser les problèmes liés à l'intégration des immigrés et des minorités, les partis politiques peuvent souligner les aspects positifs de la diversité et du pluralisme culturel. La conscience de ces problèmes et des sensibilités qui s'y rattachent pourraient faire partie du processus d'examen des candidats à des fonctions publiques. Qui plus est, les partis peuvent publiquement déclarer qu'ils ne coopéreront pas avec des partis extrémistes, ni ne formeront de gouvernement avec eux.

Il est également très important que les personnes appartenant à la catégorie des immigrés et à celle des minorités soient représentées à tous les niveaux au sein des partis. Les partis politiques pourraient adopter une politique active de recrutement de telles personnes, les faire participer à la vie du parti et les choisir comme candidats à des fonctions publiques ou autres.

Le secteur privé

Une combinaison de facteurs sociaux et commerciaux qui se chevauchent fréquemment, ne fait qu'augmenter l'importance croissante de l'enjeu commercial dans l'intégration des immigrés et des minorités en Europe. Dans la mesure où ces derniers continuent à se concentrer dans les centres urbains à travers l'Europe, leur participation à la force de travail et au développement des entreprises fait maintenant partie d'une nécessité commerciale plus large lorsqu'il s'agit de desservir une communauté et une clientèle diversifiées de point de vue racial et culturel.

Pour nombre d'entreprises, l'une des motivations clés pour prendre des initiatives dans le domaine de l'intégration sociétale découle de divers principes souvent qualifiés de «responsabilité des entreprises» ou «citoyenneté des entreprises». En tant que membres de la société, les entreprises peuvent et doivent contribuer au développement des communautés et au maintien de l'harmonie en leur sein. Beaucoup d'entre elles découvrent qu'elles peuvent tirer un certain nombre d'avantages commerciaux en se faisant une réputation de société socialement responsable. A une époque où la vigilance des consommateurs va grandissante, une commercialisation fondée sur une cause et visant à lutter contre le chômage à long terme ou, par exemple, à favoriser la réhabilitation de l'environnement peut assurer une image positive de l'entreprise auprès des consommateurs publics et privés, des groupes formant la communauté et des employés actuels et futurs. Il est de plus en

plus admis que les consommateurs n'achètent plus seulement des produits et des services, mais également les entreprises qui en sont à l'origine (ou leur image). Plusieurs initiatives dans le domaine de la diversité s'inscrivent donc dans le cadre d'une stratégie globale et soigneusement conçue pour devenir un «fournisseur», «producteur...», «investisseur...», et/ou «employeur de choix».

Souvent, et de plus en plus, les motifs qui poussent les entreprises à agir dans le domaine de l'inclusion socio-économique des immigrés et des minorités procèdent d'une forme de combinaison «d'intérêts propres bien compris» et d'activités socialement responsables, qui se traduisent par des profits commerciaux tangibles ou des «stratégies mutuellement avantageuses» pour l'entreprise et la société dans son ensemble.

L'évolution du profil des marchés du travail (culturellement et ethniquement diversifiés) exige la reconnaissance et le développement des compétences et du potentiel des personnels qui, indépendamment de leur origine, se sentent valorisés et motivés à travailler efficacement et, peuvent, sur le plan productif, accroître la flexibilité et l'innovation de la main-d'œuvre de la société. Les communautés d'immigrés et les minorités continuant à se développer en Europe, elles constituent de nouveaux marchés de biens et de services sous-exploités. En outre, elles peuvent offrir des opportunités commerciales pour le développement d'un large éventail de nouveaux produits et services.

Selon une idée de mieux en mieux perçue dans le milieu des affaires, les équipes de travail composées de personnes d'origines diverses peuvent apporter une valeur ajoutée aux activités commerciales, grâce à une créativité et une capacité à résoudre les problèmes accrues. On reconnaît de plus en plus également que de nombreux immigrés et membres de minorités de la deuxième et troisième génération possèdent un degré de souplesse et d'innovation qui semble provenir du fait de vivre dans plusieurs cultures. L'avantage concurrentiel sur le plan du prix et de la qualité étant réduit, l'innovation est sans doute l'atout que les entreprises européennes s'efforcent d'obtenir.

Les liens avec le pays d'origine, les compétences linguistiques diversifiées, la connaissance et l'accès direct à des marchés internationaux ne sont que quelques-uns des avantages concurrentiels qu'offrent les membres des communautés d'immigrés et des minorités aux entreprises qui souhaitent tirer partie de cette «connaissance intime».

Outre les avantages directs que les entreprises en retirent, les initiatives à vocation sociale génèrent un nombre plus important de «produits secondaires» sociétaux. Les efforts déployés pour augmenter les possibilités d'emploi des immigrés et membres de communautés minoritaires marginalisés constituent pour ceux-ci une voie d'intégration et favorise un renforcement de la cohésion sociale, créant ainsi des sociétés stables où faire des affaires.

Les syndicats

Traditionnellement, les syndicats participent à de nombreuses activités visant à protéger les droits et la dignité des travailleurs migrants et de leurs familles. Ils s'efforcent de promouvoir l'égalité de traitement entre les travailleurs migrants et les travailleurs nationaux dans le domaine du recrutement, des conditions de travail et de vie et de l'éducation, et poursuivent des initiatives concrètes visant à lutter contre le harcèlement et la discrimination raciale sur le lieu de travail.

Si les syndicats n'ont plus la position de force qu'ils occupaient auparavant dans certains secteurs, ils sont néanmoins bien placés pour élaborer et soutenir des mesures visant à lutter contre le harcèlement et la discrimination raciale, ou à promouvoir l'égalité de traitement au niveau des politiques du personnel. Étant donné que c'est souvent en premier lieu par le monde du travail que les immigrés et les minorités entrent en contact avec une nouvelle société, les syndicats ont joué un rôle clé dans l'organisation (coorganisation) de cours de langue et autres stages de formation, ainsi que dans la formation culturelle de leurs adhérents appartenant à la majorité. Pour être efficace dans ce domaine, nombre de syndicats ont cherché à élargir la base de leurs adhérents pour y inclure des travailleurs immigrés ou membres de minorités. Ainsi, les syndicats essaient-ils – avec plus ou moins de succès – de démentir l'idée selon laquelle ils défendent exclusivement les intérêts des travailleurs appartenant à la majorité.

Les syndicats ont joué et continuent à jouer un rôle également important dans la conception et l'orientation des politiques aux niveaux européen, national et local et, fréquemment, en tant que partenaires de structures officielles qui incluent aussi des organisations patronales. Là où ce type de coopération officielle entre syndicats et organisations patronales (les partenaires sociaux) existait, elle a aidé à prendre des mesures importantes parmi lesquelles l'adoption de déclarations conjointes et/ou de codes de conduite sur la prévention de la discrimination raciale et ethnique et la conclusion d'accords volontaires sur la fixation d'objectifs de recrutement d'immigrés et des membres des minorités. Dans certains secteurs, des activités concrètes ont été conjointement menées par les partenaires sociaux en vue de promouvoir la compréhension culturelle et l'harmonisation des relations au sein d'une population active diversifiée.

Les églises et autres communautés religieuses

Les églises chrétiennes et les autres communautés religieuses jouent leur propre rôle dans l'intégration des immigrés et des minorités. Pour de nombreux chrétiens parmi la population immigrée, l'église offre un premier contact avec la société d'accueil. Les mosquées et les temples jouent le même rôle pour de nombreux musulmans et hindous. Les églises et autres communautés religieuses s'entretiennent souvent avec les autorités de la

nécessité de protéger les droits des immigrés et des minorités et se font les avocats de mesures appropriées pour satisfaire les besoins de ceux-ci. Elles condamnent les violations des droits de l'homme et les actes et attitudes racistes.

Les organisations religieuses participent de multiples façons au travail concret d'aide aux immigrés et minorités. Elles fournissent une assistance sociale professionnelle qui s'accompagne d'autres formes d'aides assurées par des bénévoles. Elles interviennent dans les situations conflictuelles entre immigrés ou groupes minoritaires et la population majoritaire, et se font les porte-parole des minorités opprimées. Dans le cadre de leur travail d'aide sociale aux personnes exclues, elles s'adressent aux responsables politiques et aux décideurs sans pour autant faire de déclarations politiques partisans. Elles apportent une aide financière à toutes sortes d'activités organisées par des associations d'immigrés et de minorités ou d'autres ONG. Dans certains pays, les églises offrent une protection aux migrants irréguliers (qualifiée d'«asile religieux»).

Les organisations non gouvernementales

Les organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle important dans la promotion de l'intégration des immigrés et des minorités. On peut faire une distinction entre les différents types d'ONG. Premièrement, il existe des organismes quasi-gouvernementaux qui s'intéressent principalement au contexte statutaire ou servent d'intermédiaires officiels pour le dialogue entre gouvernement et organisations de minorités. Deuxièmement, dans la plupart des pays européens, il existe des organisations d'aide/assistance aux immigrés et minorités. Ces organisations bénévoles s'occupent de l'accueil des nouveaux arrivés et aident les immigrés et les minorités de toutes sortes de façon à s'intégrer dans la société. Elles soutiennent les immigrés et les minorités lorsque ceux-ci font valoir leurs droits devant les tribunaux et les aident à engager une action en justice en cas de discrimination. Les organisations mieux établies travaillent étroitement avec les gouvernements qui font souvent appel à elles pour réaliser des programmes spécifiques. Troisièmement, il existe des organisations de défense. Elles assurent le suivi des politiques nationales et du respect des normes internationales en matière des droits de l'homme. Elles peuvent embarrasser les gouvernements en publiant leurs constatations au sein de forums nationaux ou internationaux, ce qui souvent entraîne des changements politiques et l'application des normes internationales. Les organisations de défense souhaitent non seulement être impliquées dans la mise en œuvre des politiques gouvernementales, mais également dans le processus de conception de ces politiques. Elles sensibilisent l'opinion publique à la situation souvent précaire des immigrés et des minorités et présentent et défendent des propositions concrètes pour améliorer cette situation. Cinquièmement, il existe des organisations à vocation unique qui mènent des campagnes publiques et politiques sur des thèmes spécifiques concernant la situation des immigrés et des minorités.

Les gouvernements reconnaissent l'importance du rôle que jouent les ONG et les invitent souvent à prendre plus de responsabilités. Cela ne veut pas dire que les gouvernements et les ONG n'aient pas des points de vue et avis différents qui, à certains moments, aboutissent à une interruption du dialogue et de leur coopération.

Dans certaines parties d'Europe, ces organisations n'ont souvent pas la capacité d'assumer des tâches plus nombreuses. Parfois, elles ne sont actives que dans les capitales, alors qu'elles seraient utiles dans les villes plus modestes; parfois encore elles se limitent aux questions politiques liées aux migrations et s'intéressent dans une bien moindre mesure aux actions concrètes. En Europe orientale, les ONG demandent aujourd'hui aux gouvernements d'assumer une plus grande responsabilité financière pour leur action, afin que la dépendance financière à l'égard des donateurs étrangers puisse se réduire graduellement. Elles soulignent également le besoin d'établir un cadre législatif définissant le rôle et les statuts des ONG. Dans certains pays d'Europe orientale, des ONG internationales se sont implantées là où aucune ONG nationale n'était présente.

Les artistes et les intellectuels

Les artistes et les intellectuels expriment fréquemment des opinions indépendantes et dissidentes et prennent souvent la défense des libertés civiles et de la diversité culturelle. Ils peuvent dénoncer les violations des droits de l'homme et le racisme et mobiliser le soutien du public en faveur des immigrants et des minorités. En outre, les artistes et les intellectuels peuvent élargir les perspectives, réfléchir sur les changements fondamentaux dans la société moderne et élaborer une conception de l'avenir. Par leurs travaux, les scientifiques et les institutions scientifiques peuvent contribuer à un débat politique éclairé. La communauté des artistes, des intellectuels et des scientifiques compte de nombreux membres issus de l'immigration ou appartenant à une minorité.

Les sports

Le rôle du sport dans la promotion de l'intégration sociale, notamment des jeunes, est largement admis. Le sport est devenu plus qu'un simple loisir. Il s'agit d'un phénomène social reconnu. Les sports offrent un langage commun et une plate-forme pour la démocratie sociale. Ils créent les conditions de la démocratie politique et constituent un outil pour le développement de la citoyenneté démocratique. Le sport favorise la compréhension et l'appréciation des différences culturelles et contribue à lutter contre les préjugés. Enfin, le sport remplit un rôle de limitation de l'exclusion sociale des immigrants et des groupes minoritaires¹.

1. La cohésion sociale et le sport. Exemples de bonne pratique empruntés aux pays membres du comité pour le développement du sport (Conseil de l'Europe, 1999).

Chapitre VII: Promouvoir la cohésion en valorisant la diversité

On trouvera dans le présent chapitre des exemples de politiques et de pratiques gouvernementales et non gouvernementales en matière d'inclusion socio-économique (7.1 à 7.4) de diversité culturelle (7.5 à 7.9) et de participation politique (7.10).

7.1 Initiatives des entreprises

Un nombre d'entreprises assez important modifie actuellement ses pratiques internes afin de prendre en compte le potentiel représenté par les immigrés et les minorités. Dans le cadre de cette évolution, on apprend à identifier, lors des procédures d'embauche, les immigrés et membres de minorités qui sont qualifiés; il faut assurer également le perfectionnement professionnel d'employés immigrés ou membres de minorités déjà en place, en vue d'assurer leur promotion interne (vers des emplois plus qualifiés ou des postes plus élevés); il faut aussi adapter la «culture de l'entreprise» à l'insertion d'employés d'origines diverses. Cette politique d'un type nouveau peut aussi viser tout particulièrement les femmes immigrées et membres de minorités.

Aujourd'hui, les entreprises découvrent les avantages de l'embauche d'immigrés et de membres de minorités – que cette approche soit motivée par un souci d'éliminer les obstacles à l'emploi de personnes hautement qualifiées de ces communautés, ou, d'une manière plus générale, par la situation de l'entreprise dans un environnement urbain comptant une population active – donc consommatrice – importante. Un certain nombre d'entreprises tire des avantages – directs ou indirects – de son engagement à mieux refléter, au sein de son personnel, la composition réelle, au niveau ethnique ou culturel, de la collectivité locale concernée. De nombreuses entreprises commencent à prendre conscience du fait que, par la modification – et non pas le nivellement par le bas – des critères d'emploi, elles parviennent à mieux satisfaire leurs intérêts commerciaux en tirant parti des compétences et talents d'une main-d'œuvre plus diverse. Pour prendre un exemple, alors que la plupart des sociétés exigent encore, de la part de chaque employé, une connaissance minimum de la langue du pays, les avantages d'employés bilingues ou multilingues commencent à apparaître avec évidence aux entreprises qui s'efforcent de conquérir de nouveaux marchés.

Cependant, même les entreprises disposées à engager des immigrés et membres de minorités déplorent bien souvent que ces derniers posent rarement leur candidature aux postes vacants annoncés. Cela revient à dire que les annonces traditionnelles de postes vacants – qu'elles soient affichées au

sein de l'entreprise ou à l'extérieur – ne parviennent pas avec la même efficacité que pour les postulants «habituels» à susciter la candidature d'immigrés ou de membres de minorités pouvant convenir aux postes en question. Le simple fait de se dire «patron égalitaire» (c'est-à-dire partisan de l'égalité des chances) n'élimine pas forcément les obstacles visibles ou cachés à l'identification d'immigrés ou de membres de minorités qualifiés. Aussi un certain nombre d'employeurs ont-ils conçu des stratégies spécifiquement destinées à attirer davantage de candidats membres de ces communautés ou minorités. Cela va de techniques assez «subtiles» – par exemple, le fait de faire figurer des immigrés ou membres de minorités dans les photos des journaux et dépliants commerciaux de l'entreprise – à des méthodes plus directes, telles que la création de bases de données mettant en regard les entreprises ayant des postes vacants et les immigrés ou membres de minorités inscrits au chômage.

L'une des méthodes les plus courantes et les plus efficaces utilisées par les entreprises pour développer l'accès de groupes exclus au marché du travail et à des possibilités de promotion est le système de «parrainage» de candidats immigrés ou membres de minorités par ce que l'on pourrait appeler des «mentors» employés par l'entreprise. Ce système s'échelonne généralement sur une période de trois mois à un an – composée de quelques semaines de formation de base, et de quelques semaines supplémentaires pour la mise en pratique des connaissances ainsi acquises, sous l'égide d'un membre du personnel, ou «mentor».

Une autre manière, tout à fait fondamentale, de faciliter l'accès à l'emploi des exclus est la définition d'objectifs d'embauche en direction de ces catégories. Bon nombre d'entreprises ont, dans ce contexte, recours à une méthode «informelle», consistant à donner des instructions au directeur du personnel, afin de garantir que la main-d'œuvre de l'entreprise reflète assez fidèlement la composition des collectivités locales concernées. D'autres sociétés, au contraire, ont une politique plus déterminée dans le sens de la réalisation des objectifs en question. La définition desdits objectifs doit s'accompagner d'un principe clair et reconnu – à savoir que l'accès à un emploi doit reposer exclusivement sur le mérite. Dès lors, les responsables de l'embauche peuvent fonder la reconnaissance des immigrés ou membres de minorités convenant à tel ou tel poste sur une évaluation de leurs compétences et aptitudes – plutôt que d'opter pour une solution (contre-productive) consistant à instaurer et respecter des «quotas», et à prendre ainsi le risque d'embaucher des personnes non qualifiées pour le poste en question. La nouvelle approche peut également permettre à certaines entreprises de réhabiliter leur image, si celle-ci a été précédemment ternie par des accusations de discrimination.

Cela dit, même dans les grandes entreprises, qui emploient des immigrés ou des membres de minorités, ces derniers tendent à être relégués à des postes

subalternes. Cela peut être dû au fait que ces catégories d'employés ont des besoins particuliers en matière de formation, ou au fonctionnement interne de l'entreprise, ou encore à des pratiques plus ou moins directement discriminatoires. Ainsi, même lorsque ces immigrés ou employés «minoritaires» possèdent les compétences et le potentiel exigés par un poste supérieur, il peut subsister des obstacles à leur promotion au sein de l'entreprise en question. Cela s'applique tout particulièrement aux femmes et aux jeunes gens immigrés ou membres de minorités. Par conséquent, chaque entreprise se doit d'identifier les raisons de la sous-représentation des immigrés et membres de minorités aux échelons supérieurs, afin de définir la stratégie la plus adéquate de promotion du personnel.

Les avantages tirés par telle ou telle entreprise de la diversité du personnel dépendent considérablement du traitement interne de cette «diversité», et, de manière plus générale, de la façon dont l'entreprise concernée s'adapte à une main-d'œuvre diversifiée. Ainsi, les entreprises qui s'efforcent de traiter tous leurs employés de manière égalitaire – de sorte à ne tenir aucun compte de la couleur de la peau ou de l'ethnie (ce que l'on surnomme parfois «l'approche daltonienne») – ne reconnaissent pas toujours que, dans une certaine mesure, des pratiques internes bien établies peuvent indirectement contribuer à une discrimination à l'égard de certains employés. D'autre part, dans les entreprises où l'on ne fait rien de particulier pour modifier les pratiques internes et mieux traiter les employés «différents», seuls les membres de minorités capables de s'adapter à la culture de l'entreprise – ou disposés à le faire – vont probablement «s'accrocher» et chercher à progresser dans la firme en question.

Le fait d'espérer que les nouveaux employés, membres de minorités, vont s'intégrer à l'organisation existante sans qu'il soit nécessaire de modifier celle-ci et de l'adapter à cette nouvelle «diversité» socioculturelle peut priver l'entreprise de tout un potentiel de compétences, lié à l'éventail complet du personnel. Cette attitude peut également priver l'entreprise des capacités créatrices et de résolution des problèmes que possèdent des personnes d'origines diverses; y perdent également, enfin, les membres de minorités, qui se voient confinés dans des postes subalternes, sans espoir de mobilité – celle-ci étant bloquée par des obstacles invisibles.

D'une manière générale, la transformation de l'entreprise dans le sens de l'optimisation de l'usage du potentiel offert par l'ensemble du personnel passe obligatoirement par le soutien de la Direction générale et des cadres supérieurs. Cela exige un réexamen des politiques et procédures en matière de personnel, en vue d'identifier les causes réelles ou potentielles de «mauvais traitement» d'employés d'origines différentes. Cela exige également la formation d'agents et l'instauration de procédures visant à créer un climat d'ouverture et à encourager les réactions positives de l'ensemble du personnel.

Une autre manière fondamentale d'adapter l'entreprise à la diversité de la main-d'œuvre consiste à instaurer des politiques et mécanismes de lutte contre le harcèlement racial ou ethnique sur le lieu de travail. Ainsi, toute politique définissant explicitement un code de bonne conduite au sein de l'entreprise et identifiant clairement les employés qui portent atteinte à la dignité générale du personnel (par exemple, par des plaisanteries ou commentaires de type raciste) montrera clairement que l'entreprise en question accorde la même valeur à tous ses employés. Ce type de politique doit s'accompagner de la possibilité de recourir à des procédures, formelles ou informelles, de dépôt de plainte – permettant aux employés s'estimant «harcelés» de formuler leurs doléances sans crainte de sanction ou de toute autre conséquence négative. Certaines entreprises ont souhaité démontrer leur volonté de prévenir toute discrimination raciale en leur sein par des conventions collectives et l'instauration de codes de bonnes conduite ou de pratiques positives volontairement acceptées. Un bon exemple en est la Déclaration conjointe sur la prévention de la discrimination raciale et de la xénophobie et la promotion de l'égalité de traitement sur le lieu de travail, qui a été adoptée par les partenaires sociaux européens, c'est à dire à la fois les organisations d'employeurs et l'organisation des syndicats d'Europe. Souvent, des enseignements tirés du domaine de la discrimination sexuelle sont appliqués à la lutte contre la discrimination raciale et ethnique.

Etant donné qu'elles opèrent dans un contexte social, les entreprises ont particulièrement intérêt à ce que les communautés d'immigrés et minoritaires soient stables et prospères. Ainsi, dans l'ensemble de l'Europe, les entreprises prennent des initiatives d' «investissement social» ou d'autres mesures en vue d'aider ces communautés – dans des buts très divers. En premier lieu, l'entreprise peut souhaiter améliorer son image auprès de ces communautés «minoritaires» afin de s'attirer de nouveaux employés, de nouveaux consommateurs et de nouveaux clients. Un deuxième objectif peut être de soutenir l'épanouissement et l'insertion des communautés en question dans le cadre des responsabilités sociales – au sens large – de l'entreprise. Troisièmement, l'entreprise peut viser à préparer l'émergence d'une nouvelle génération d'actifs. Enfin, quatrièmement, elle peut souhaiter développer des partenariats commerciaux avec des sociétés appartenant à des membres de minorités, afin de remédier à leur exclusion du développement économique de la région – dans un contexte plus large.

Au niveau des collectivités locales, l'action entrepreneuriale peut prendre des formes diverses: cela peut être, par exemple, des programmes d'éducation des jeunes issus de milieux immigrés ou de minorités, la création de fondations destinées à permettre le financement de projets sociaux, ou encore le soutien d'autres organisations – et/ou l'établissement de relations avec celles-ci – qui souhaitent également développer l'investissement des entreprises dans des projets sociaux. L'investissement de l'entreprise à proprement parler peut aussi se traduire par des actions très diverses: stratégies de

rénovation urbaine, garantie de services publics dans les quartiers défavorisés, projets immobiliers, ou encore plans de réhabilitation. Cet engagement peut aussi aller d'un soutien, au niveau fiscal, de projets liés à la collectivité, à des périodes de temps véritablement «débloquées» par l'entreprise sous forme d'activités d'orientation et de guide. Enfin, du fait de leur position dominante et de leur «visibilité» au sein des communautés locales, les entreprises sont bien placées pour promouvoir une image positive des immigrés et des minorités et condamner les actes et comportements racistes ou xénophobes.

7.2 Les entreprises appartenant à des immigrés ou des membres de minorités

Divers éléments indiquent l'importance croissante, en Europe, des entreprises fondées par des immigrés et membres de minorités. Il s'agit là d'une autre manière de créer des emplois, de combattre le chômage et d'aider la collectivité; ce phénomène est aussi un bienfait pour l'économie locale et nationale, et un instrument d'intégration socio-économique.

L'évolution de l'économie moderne a eu, en Europe, des effets disproportionnés sur les populations immigrées et minoritaires; d'où l'importance, au sein de ces communautés, de l'initiative entre-regarder, qui est une forme de sursaut économique vital pour des individus aux possibilités réduites sur le marché du travail – tel qu'il se présente actuellement. En Europe, le secteur industriel «lourd» étant sur le déclin, le fait que des immigrés ou des membres de minorités créent leur propre entreprise est, pour eux, une manière de participer directement à la vie économique de la collectivité et à effacer les effets coûteux de la marginalisation.

Dans certains pays européens, la proportion d'immigrés et de membres de minorités qui sont leur propre patron est plus élevée qu'au sein de la population nationale «de souche». En outre, certains individus issus de ces communautés sont souvent remarqués pour leur «sens de l'entreprise» – notamment leur faculté de prendre des risques et d'être autonome. Il y a d'ailleurs un grand nombre de femmes parmi ces nouveaux entrepreneurs. Il y a encore beaucoup d'autres raisons pour lesquelles les entreprises créées par des immigrés et membres de minorités apportent leur contribution aux économies locale et nationale, dans l'ensemble de l'Europe. En premier lieu, ces entreprises permettent, chaque année, la création de plusieurs milliers d'emplois. Outre le fait qu'elles «soulagent» en partie le marché du travail de la collectivité où elles se trouvent, ces entreprises génèrent aussi plusieurs centaines de «consœurs», chaque année. Deuxième point: contrairement à un «cliché» très répandu dans l'opinion publique – selon lequel les communautés d'immigrés et de minorités contribuent à une dépression des quartiers où elles se trouvent -, plusieurs études indiquent que les entreprises créées par des membres de ces communautés transforment des secteurs défavorisés en véritables zones commerciales et peuvent contribuer au renouveau

économique des collectivités urbaines en question. En louant et en rénovant des locaux, en fournissant biens et services aux populations d'immigrés et minoritaires -qui se développent dans les pays européens - ces nouvelles entreprises créent des richesses pour ces communautés urbaines. En troisième lieu, outre le fait qu'elles contribuent à l'expansion de marchés jusqu'alors réduits, les entreprises d'immigrés et de membres de minorités apportent également leur pierre à la croissance économique - par l'achat d'équipements et de produits, par la création d'emplois et le contact avec les pays d'origine de leurs propriétaires, permettant de stimuler les échanges commerciaux avec ces nations. D'après certaines études, les sociétés en question contribuent à relancer un secteur qui était plutôt en déclin, celui des petites entreprises.

Qu'il soit une conséquence de l'exclusion des immigrés ou des minorités de l'économie «établie» ou l'illustration du capital humain que représentent souvent ces populations, ce sens de l'entreprise contribue à la réussite commerciale de nombreux membres des communautés en question, en Europe. De plus, cette participation à l'économie - qui fait que ces personnes se prennent davantage en charge et acquièrent une plus grande indépendance financière - est un facteur important d'intégration sociale. L'initiative entrepreneuriale peut tout particulièrement séduire les immigrés des deuxième et troisième générations, ou d'autres jeunes membres de minorités n'acceptant pas de se voir exclus des institutions «normales». En un mot, les collectivités locales tirent des avantages à la fois économiques et sociaux de la participation active de tous leurs résidents.

Les gouvernements nationaux et les pouvoirs locaux peuvent apporter un soutien à ce type d'initiative professionnelle en offrant une formation sur mesure à ces jeunes entrepreneurs - et notamment aux femmes parmi eux - en les aidant à se conformer à la législation du travail du pays concerné, en faisant disparaître les obstacles juridiques inutiles auxquels se heurtent les entrepreneurs et en leur proposant des contrats commerciaux. Les gouvernements pourraient également instaurer un prix pour les entrepreneurs qui réussissent.

7.3 Les politiques fondées sur la région

Les flux de migration internationaux produisent des effets particulièrement tangibles et visibles à l'échelon local - car c'est à ce niveau que les défis de la diversité et de la cohésion sont le plus ressentis. Toute politique de la ville comporte de nombreux éléments relatifs à ces notions de diversité et de cohésion. Dans bon nombre de pays, les pouvoirs locaux et régionaux - y compris ceux des zones rurales - mettent en œuvre une politique d'intégration. Les gouvernements centraux accordent souvent davantage de responsabilités aux autorités locales et régionales - mais cela ne s'accompagne pas toujours des moyens nécessaires à la mise en œuvre effective d'une politique

d'intégration. Même si de nombreuses composantes de ces politiques peuvent relever des pouvoirs locaux et régionaux, l'intervention du gouvernement central reste souvent nécessaire pour garantir aux immigrés et membres de minorités l'accès aux services et offres publics – souvent limité par la concurrence même des catégories défavorisées.

Avec la récession économique et la mondialisation croissante, certaines villes européennes ont connu un certain déclin, et cela a engendré, au niveau gouvernemental, toute une série de programmes de «redressement», destinés à substituer des activités compétitives aux secteurs industriels en déclin, ainsi qu'à améliorer les infrastructures locales. Dans la plupart des cas, les immigrés et membres de minorités, souvent concentrés dans les quartiers défavorisés, ont été les principales victimes de ces grands programmes économiques et de ces politiques de restructuration. Bien que ces «poches de pauvreté» aient toujours existé dans les villes européennes, la situation s'est encore dégradée dans les années 1980, par une accentuation – au sein des populations immigrées et minoritaires – du taux de chômage de longue durée ou du sous-emploi, de la misère particulièrement concentrée en ces lieux, du faible niveau d'instruction, des mauvaises conditions de logement et du taux élevé de dépendance de ces populations vis-à-vis de l'aide sociale. Les notions de «ghettos» et de «ségrégation géographique» ont alors commencé à faire partie du vocabulaire des auteurs et des responsables des politiques urbaines.

Les gouvernements nationaux et les pouvoirs locaux ont cherché à résoudre ces problèmes par toute une gamme de mesures: rénovation des quartiers, développement des ressources humaines, appel aux investisseurs, et programmes visant à réduire le chômage. Ces autorités se sont efforcées d'améliorer la condition des populations urbaines dont la pauvreté était liée à l'appartenance raciale ou ethnique – et ce, par des programmes d'aide sociale censés répondre aux besoins de chacun. Cependant, du fait de la persistance de l'augmentation du chômage, du coût croissant, pour les pouvoirs publics, de l'approche adoptée jusqu'alors et de l'échec de la lutte contre la dépendance sociale et la pauvreté, on a constaté que de nouvelles orientations politiques s'imposaient. Dès lors, des mesures plus «sectorielles» ont visé – par le biais de divers organismes publics – à traiter la «dépression urbaine» dans des directions bien définies: l'amélioration du logement, la formation et l'expérience professionnelles, l'éducation, le développement des entreprises, etc. Sans avoir été totalement inefficaces, ces mesures sont restées trop limitées ou trop ponctuelles et n'ont pas réussi à traiter véritablement les causes multidimensionnelles et interdépendantes de la pauvreté et de l'exclusion concentrées dans certaines zones géographiques.

Par ailleurs, les gouvernements ont également tenté d'impliquer le secteur privé – par divers systèmes d'incitation – dans la résolution de ces problèmes de misère urbaine. En matière de développement des ressources humaines,

il s'est agi pour l'Etat de subventionner l'emploi des chômeurs de longue durée, ou d'autres systèmes de «parrainage public». En matière de développement économique, certains gouvernements européens ont eu recours à des incitations fiscales ou à d'autres avantages financiers pour attirer de nouveaux investissements dans les zones connaissant une forte baisse d'activité. Si une telle politique a pu effectivement profiter à quelques secteurs en recul, d'une manière plus générale les quartiers urbains défavorisés n'en ont guère bénéficié.

A l'heure actuelle, plusieurs pays européens s'orientent plutôt vers des stratégies plus «localisées». En effet, plusieurs gouvernements européens ont accordé aux pouvoirs locaux davantage de responsabilités et de moyens pour leur permettre de traiter directement les problèmes des zones urbaines les plus affectées. En l'occurrence, le gouvernement central fixe toujours les grandes lignes et accorde une certaine flexibilité aux communes pour coordonner des solutions locales aux problèmes d'exclusion socio-économique liés à certaines collectivités. La caractéristique majeure et la plus courante d'une telle approche est de désigner des zones géographiques précises (généralement sur la base d'un ensemble d'indicateurs socio-économiques) et d'établir un partenariat entre l'Etat et les pouvoirs locaux.

Le défi auquel les gouvernements et les communes restent confrontés est celui de la définition d'un «cocktail» adéquat de mesures économiques et sociales destinées à ramener les secteurs en question à peu près au niveau de la région dans son ensemble, et à offrir de nouveau des possibilités économiques – et autres – à l'ensemble des populations locales, aussi diverses soient-elles. La multiplicité des causes de la misère urbaine – dans certains secteurs – a également fait prendre conscience du fait qu'une politique de la ville ne peut se limiter à la juxtaposition de mesures sectorielles ou ponctuelles; elle doit plutôt être intégrée à un ensemble recouvrant aussi d'autres domaines, tels que l'emploi, l'environnement, la protection sociale et l'éducation. Cette nécessité de relier tous les objectifs de développement économique et social doit se traduire par des approches plus coordonnées et plus intégrées de la part de différents services et niveaux d'administration publique. Plutôt que d'opter pour des mesures non coordonnées et isolées, il faut – du fait de l'interdépendance de tous les domaines précités – élaborer un ensemble de programmes mieux liés entre eux et s'attaquant tout à la fois aux problèmes d'infrastructure, de développement des ressources humaines et d'insertion des groupes exclus.

Même si, dans le débat sur les politiques urbaines, on a parfois utilisé et abusé de la notion de «partenariat», on prend de plus en plus conscience de la nécessité d'impliquer de nouveaux acteurs dans la recherche de solutions locales au déclin de certains quartiers. Et, même si la capacité de nombreux acteurs non gouvernementaux à relever correctement les multiples défis des zones urbaines défavorisées s'est révélée limitée, ces personnes ou groupes ont démontré qu'ils étaient des partenaires inappréciables en

matière d'information sur ces secteurs critiques et de prise d'initiatives. Ce type d'approche «par le bas» engage un éventail d'individus et d'institutions très large: acteurs communautaires, organisations à but non lucratif et non gouvernementales, pouvoirs locaux, organisations religieuses et autres, qui doivent collaborer pour trouver, à l'échelon local, des solutions fondées sur une vision commune de ce que doit être la collectivité en question. Un certain nombre de programmes de financement européens et nationaux ont fait de cette exigence de «partenariat intersectoriel» un critère essentiel de l'octroi de subventions de relance urbaine.

L'une des tentatives les plus réussies d'impliquer l'engagement du secteur privé dans les zones urbaines défavorisées a été la réhabilitation de secteurs «de couleur», souvent situés dans les poches de pauvreté des centres-villes. Dans certaines villes, en effet, la promotion du concept d'entreprises créées par des membres de minorités prend de plus en plus de poids en matière de développement des ressources humaines et de développement économique urbain. Bien qu'un grand nombre de ces commerces servent avant tout des marchés urbains «sous-alimentés» (où les consommateurs disposent néanmoins d'un pouvoir d'achat important), certaines villes ont une vision plus «stratégique», qui vise à lier l'expansion des entreprises des immigrés et des minorités au plan plus large du développement économique de la métropole dans son ensemble, voire de toute la région.

Les scénarios de rénovation urbaine sont clairement issus de choix politiques¹. Ils doivent être élaborés dans le cadre d'une large consultation – avec les collectivités concernées, les acteurs clés des secteurs public et privé, les leaders d'opinion des médias et experts en questions locales. Chaque scénario doit définir un axe ou un secteur d'intérêt, et proposer des projets de mise en œuvre dans ce domaine. L'ensemble des scénarios forme une sorte de «matrice», pouvant allier différents choix et faire naître de nouvelles idées ou options. Ces «ensembles» visent à satisfaire les besoins de la population locale tout entière, ainsi qu'à promouvoir l'intégration et l'égalité des chances des immigrés et membres de minorités. Ce type d'approche doit encourager les populations en question à participer activement à la définition de leurs propres besoins et à la restructuration des communautés locales. Cela doit permettre en principe de renforcer l'efficacité des politiques concernées et la capacité des individus à gérer les changements et conflits liés au processus de renouveau urbain.

Le développement urbain doit contribuer à l'égalité des chances et s'attaquer à des inégalités très spécifiques. Il doit prévoir des dispositions particulières en vue de répondre aux besoins culturels, confessionnels ou de communication. En outre, toute politique de la ville doit particulièrement tenir compte des

1. Ce paragraphe et le suivant s'inspirent des projets «sectoriels» visant les zones à forte concentration d'immigrés (Conseil de l'Europe, 1996).

problèmes des deuxième et troisième générations d'immigrés – aussi bien au niveau des familles en général que des enfants en particulier. Les projets urbains peuvent notamment contribuer à rehausser l'image des femmes immigrées ou membres de minorités, et leur permettre d'exprimer leurs opinions et revendications. Ces personnes jouent un rôle dans la conception, le développement et l'organisation de projets urbains et participent à la gestion de ces projets. Un prix aux villes ou maires ayant les politiques d'intégration les plus actives et les plus efficaces pourrait être instauré.

Bien que, dans de nombreux cas, la majorité des immigrés et des minorités soit installée dans les zones urbaines, il s'en trouve également beaucoup dans les zones rurales. Des politiques spécifiques sont nécessaires pour traiter cette situation, tandis que de nombreux éléments des politiques urbaines peuvent également être adaptés et appliqués aux zones rurales.

7.4 Les initiatives gouvernementales

Dans la plupart des pays européens, l'Etat et les pouvoirs locaux prennent part à des initiatives d'insertion des immigrés et minorités sur le marché du travail, et/ou d'intégration de ces communautés au développement économique. Des exemples de ces politiques et pratiques figurent dans les chapitres précédents.

En tant que co-législateurs, les gouvernements déterminent le cadre juridique de l'activité économique. Ils fixent également des normes en matière d'emploi, et favorisent l'égalité de traitement de tous, grâce à une législation anti-discriminatoire. Les gouvernements peuvent aussi supprimer les obstacles juridiques et bureaucratiques à une participation pleine et entière des immigrés et minorités à la vie économique du pays, soit comme salarié, indépendant ou entrepreneur. Dans leur rôle d'«instigateur», les gouvernements peuvent également apporter un soutien éducatif et financier à des entrepreneurs issus de milieux immigrés ou de minorités. Il faut se préoccuper tout particulièrement des personnes cumulant plusieurs «handicaps» (par exemple, les jeunes issus de milieux immigrés ou de minorités), ou faisant l'objet d'une discrimination à double titre (par exemple, les femmes immigrées ou membres de minorités). Par ailleurs, les gouvernements peuvent aussi travailler en partenariat avec des organismes publics ou privés dans le but de réhabiliter certains quartiers et de créer des emplois. Les agences de l'emploi, qui sont le plus souvent des organismes semi-officiels, peuvent s'occuper tout particulièrement du cas de ceux et celles ayant des difficultés à entrer sur le marché du travail – soit du fait qu'ils ne possèdent pas les compétences requises, soit en raison d'une discrimination à leur égard. En tant qu'employeurs, les gouvernements peuvent adopter des stratégies semblables à celles du secteur privé. Enfin, les gouvernements ont aussi un «pouvoir d'achat» et peuvent, à ce titre, utiliser comme fournisseurs les entreprises appartenant à des immigrés ou membres de minorités.

7.5 Le dialogue et l'éducation interculturels

L'importance de la coopération culturelle et du dialogue interculturel est aujourd'hui reconnue par de nombreux gouvernements européens. Ainsi, les participants à la 6^e Conférence des Ministres européens des Affaires culturelles ont déclaré que la richesse de la culture européenne reposait sur la diversité et la vitalité des cultures nationales, régionales et locales du continent européen, ainsi que sur l'ouverture de l'Europe aux influences étrangères¹. De l'avis des ministres concernés, chacun doit préserver et promouvoir sa «différence», tout en étant conscient qu'il appartient également à une culture et un patrimoine européen communs. Cependant, la préservation de la diversité est inconcevable dans un contexte de retrait et d'isolement. Le dialogue des différentes cultures est essentiel au développement de l'Europe. Aussi la Conférence des Ministres des Affaires culturelles a-t-elle décidé de promouvoir un meilleur accès de l'ensemble des Européens à la culture et au patrimoine de l'Europe, de favoriser la démarche identitaire et la liberté d'expression des individus et communautés, et d'encourager la coopération et le dialogue interculturels.

Cette même conférence a également reconnu que la diversité constituait à la fois un défi pour la cohésion sociale et le moyen, pour l'Europe, de concrétiser ses idéaux. La coopération culturelle peut permettre d'atteindre un équilibre harmonieux entre les différentes identités et cultures minoritaires et d'accéder en même temps au patrimoine culturel commun à toute l'Europe. A cet égard, la Déclaration finale du Premier Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement établit que la coopération culturelle est essentielle à la création d'une Europe à la fois cohérente et diverse³.

La Sixième Conférence des Ministres des Affaires culturelles a donc pris en compte la diversité des cultures européennes. Les ministres ont reconnu, en outre, que les immigrés venaient encore enrichir cette diversité, en y ajoutant leur propre patrimoine culturel. Les cultures des minorités nationales sont également appréciées dans un autre contexte par le Conseil de l'Europe: ainsi, la Convention cadre pour la protection des minorités nationales exige des parties contractantes qu'elles créent, en faveur des minorités nationales, les conditions nécessaires au maintien et au développement de leurs cultures respectives, afin que chacune de ces communautés puisse préserver l'essentiel de son identité – à savoir sa religion, sa langue, ses traditions et son patrimoine culturel. Dans ce même cadre, les parties contractantes doivent également s'abstenir d'appliquer des politiques ou des pratiques visant à une assimilation forcée des membres de minorités nationales. De son côté, le Préambule de la Charte des Langues régionales et minoritaires insiste sur la valeur de la diversité culturelle, de l'élément interculturel et du plurilinguisme.

1. Sixième Conférence des Ministres européens des Affaires culturelles (Palerme, 1990).

2. Déclaration finale du Premier Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement (Vienne, 1993).

Si les diverses identités culturelles des groupes majoritaires d'une société sont effectivement reconnues, et si le pluralisme culturel est effectivement apprécié en tant que valeur, on attend souvent des immigrants et minorités qu'ils s'assimilent à la culture dominante ou qu'ils renoncent aux éléments essentiels de leur propre culture. C'est la raison pour laquelle les gouvernements devraient incorporer dans leur politique générale le fait culturel immigré ou minoritaire, afin de préserver ce pluralisme culturel et de promouvoir la coopération culturelle (entre les principaux courants existants). Les gouvernements peuvent y parvenir de diverses manières¹.

La reconnaissance, sur le plan juridique, de la diversité et des groupes minoritaires est le fondement de la coopération et du dialogue culturels. Dans de nombreux Etats européens, la Constitution établit ce principe de reconnaissance des minorités (lesquelles sont souvent nommément désignées). Plus encore, les Constitutions nationales établissent les principes d'égalité et de non-discrimination à l'égard de ces groupes – principes qui recouvrent également le domaine culturel. D'autre part, des législations subsidiaires définissent les droits culturels de manière beaucoup plus précise. Dans certains pays, les minorités sont autonomes sur le plan culturel et habilitées à gérer leurs affaires culturelles et éducatives sans aucune intervention du gouvernement national – lequel a également prévu les institutions et les moyens de cette autonomie. La reconnaissance des langues minoritaires dans les relations officielles avec les différentes instances gouvernementales et le pouvoir judiciaire est aussi une manière de préserver le pluralisme culturel.

Cependant, l'identité culturelle doit être envisagée comme une réalité dynamique et évolutive. L'identité ne peut se réduire à un ensemble d'éléments culturels invariables, auxquels les individus et groupes seraient liés du fait de leur origine nationale ou ethnique. L'identité en question ne peut être protégée ni par un isolement vis-à-vis de la société environnante, ni par une indifférence aux liens qu'elle doit avoir avec les valeurs universelles constituées par les droits de l'homme. Les gouvernements peuvent soutenir le développement des cultures immigrées et minoritaires notamment en subventionnant les activités culturelles liées aux communautés concernées, en favorisant l'accès de ces groupes aux équipements culturels dominants et en les invitant à prendre part à l'élaboration des politiques culturelles.

Du fait qu'il peut avoir des identités et associations multiples, chaque individu va être lié à tout un ensemble, très divers, de groupements et d'institutions. Cela contribue considérablement à la cohésion sociale. Quant aux gouvernements, leur rôle est de créer des conditions prévenant tout isolement progressif des différentes communautés, ou toute limitation des possibilités de

1. Les quatre paragraphes qui suivent s'inspirent du projet du Conseil de l'Europe sur le thème «Démocratie, droits de l'homme et minorités: aspects éducatifs et culturels» (1997), et de celui intitulé «Droits de l'homme et minorités dans les nouvelles démocraties européennes: aspects éducatifs et culturels» (Strasbourg, 1994).

chacun de participer à la vie de la société, et de faire en sorte que leurs contributions soient appréciées; pour ce faire, les pouvoirs publics doivent ouvrir les institutions majoritaires aux immigrés et aux minorités.

Il faut également, par une nouvelle approche de l'Histoire, souligner les apports de chaque communauté à nos sociétés, et présenter leurs différents points de vue, afin de procéder à des comparaisons et des rapprochements²⁵. Une telle méthode doit contribuer à la compréhension et au respect réciproques des groupes majoritaires et minoritaires et des minorités elles-mêmes, ainsi qu'à un rejet des stéréotypes et préjugés. La promotion des droits de l'homme est également considérée comme essentielle dans le cadre des politiques éducative et culturelle. Les gouvernements peuvent encourager l'élaboration de programmes permettant de former des citoyens attentifs et responsables au respect des droits de l'homme et de la dignité humaine, à l'ouverture à toutes les cultures, à l'appréciation positive des différences et à la recherche de solutions non-violentes à tous les conflits. L'éducation civique ne peut se limiter à l'étude des manuels scolaires et des textes; elle doit aussi reposer sur des expériences et possibilités concrètes de participation active à la société et d'émancipation des individus. Dans le cadre d'un dialogue aussi vivant, les valeurs communes sont réaffirmées, voire redéfinies dans un nouveau sens. Un tel processus contribue à l'acceptation desdites valeurs par des communautés très diverses.

Les langues et l'éducation

L'objectif essentiel de La Charte européenne des Langues régionales ou minoritaires est d'ordre culturel: il s'agit de protéger et de promouvoir les langues régionales ou minoritaires pratiquées de longue date en Europe. La Charte considère la disparition éventuelle de ces langues comme une menace pour le patrimoine culturel européen.

Les Etats membres sont requis de prendre en considération la réalité du pluralisme culturel et linguistique. Toutefois, cela ne doit pas être nécessairement interprété comme un défi lancé à la souveraineté nationale ou à l'intégrité territoriale. En fait, le développement des possibilités d'utilisation des langues régionales ou minoritaires peut encourager les groupes locuteurs de ces langues à participer à la vie de la société. La pratique d'une autre langue ne devrait pas nuire à l'usage de la langue officielle du pays ou à la nécessité d'apprendre celle-ci. A cet égard, il faut éviter la constitution de ghettos linguistiques – ceux-ci étant contraires aux principes de multiculturalisme et de plurilinguisme².

1. Voir également *Leçons d'histoires, le Conseil de l'Europe et l'enseignement de l'histoire*, Conseil de l'Europe, 1999.

2. Charte européenne des langues régionales ou minoritaires Rapport/Exposé des motifs, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1992.

Les gouvernements devraient proposer, dans les langues régionales ou minoritaires, une «partie substantielle» de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et secondaire, technique et professionnel, et, enfin, universitaire et supérieur. Du moins devraient-il le faire à la demande des familles et, au niveau de l'enseignement supérieur, des étudiants qui le souhaitent. Cependant, le nombre de personnes présentant ce type de demande doit être jugé suffisant – autrement dit, on ne peut attendre des pouvoirs publics qu'ils proposent un enseignement dans les langues concernées s'il n'y a pas assez d'élèves ou d'étudiants pour constituer une classe. Mais il a été conseillé d'appliquer ce critère de manière assez souple et de considérer qu'un nombre d'élèves ou d'étudiants relativement bas peut éventuellement suffire. Au niveau préscolaire, si les choses ne relèvent pas directement de la compétence des pouvoirs publics, ceux-ci peuvent encourager les organisations responsables à enseigner les langues régionales ou minoritaires. De leur côté, les universités et établissements d'enseignement pour adultes ont la capacité de créer les conditions de l'étude de ces langues. Les gouvernements peuvent assurer la formation de base et complémentaire des enseignants, et fournir les moyens nécessaires – aussi bien sur le plan financier qu'en termes de personnel et d'auxiliaires d'enseignement. Enfin, les gouvernements peuvent créer un organisme de surveillance, chargé de contrôler l'application des mesures décidées et les progrès accomplis en ce qui concerne la création ou le développement de l'enseignement des langues régionales ou minoritaires. Des rapports périodiques peuvent être élaborés et rendus publics.

Afin d'éviter que l'enseignement des langues régionales ou minoritaires ne soit coupé du contexte historique et culturel dans lequel elles se sont développées, les gouvernements peuvent prendre des dispositions en vue d'assurer également l'enseignement de l'histoire de ces langues et de la culture qui y est liée. Les langues régionales et minoritaires ont souvent leur histoire et leurs traditions propres, parallèlement à celles de la culture et de la langue nationales dominantes. On peut souhaiter que les non-locuteurs des langues régionales ou minoritaires puissent également les connaître. Et, lorsqu'un pays fait la promotion de sa culture nationale à l'étranger, il serait bon qu'il y incorpore une présentation des langues et cultures régionales et minoritaires.

Les gouvernements ont la capacité de promouvoir l'accessibilité et un usage élargi des langues régionales ou minoritaires – ou peuvent, tout au moins, jouer un rôle important dans ce processus. Ils peuvent en effet promouvoir l'usage de ces langues dans le cadre d'activités ou d'équipements culturels tels que les vidéothèques, les centres culturels, les musées, les centres d'archives, les académies, les théâtres, les cinémas, la littérature, la production cinématographique, les manifestations d'expression des cultures locales, les festivals et les industries culturelles. Les gouvernements peuvent aussi aider au financement de traductions ou de travaux de post-synchronisation et de

sous-titrage. Les organismes responsables d'activités culturelles devraient être encouragés à recruter un personnel ayant une parfaite maîtrise des langues régionales ou minoritaires et le désir de faire participer directement les locuteurs de ces langues à l'organisation de l'action culturelle en question. Enfin, les gouvernements peuvent aussi encourager et soutenir la création d'un organisme chargé de collecter et d'éditer les œuvres écrites dans ces langues, et d'en conserver un exemplaire.

Cette question linguistique doit faire l'objet d'un traitement différent dans le cas de la langue maternelle des immigrés. La question est de savoir si les immigrés peuvent avoir les mêmes revendications linguistiques que les personnes appartenant à un groupe régional ou une minorité nationale. La plupart des gouvernements sont d'avis que les questions intéressant les langues des immigrés méritent d'être abordées séparément de celles des minorités et, le cas échéant, dans le cadre d'un instrument juridique spécifique. La reconnaissance de la langue d'immigrés (établis de longue date) comme langue officielle n'est généralement pas considérée avec faveur. Dans de nombreux pays, les gouvernements offrent des services de traduction, par exemple, comme arrangement temporaire dans les institutions d'enseignement et de santé.

Il est d'une grande importance que les immigrés et les minorités apprennent la ou les langues officielles du pays d'accueil. A défaut d'avoir cette maîtrise linguistique suffisante, les immigrés ne peuvent participer pleinement à la vie politique, socio-économique et culturelle du pays en question. C'est donc dans leur propre intérêt que les gouvernements, les entreprises privées et les immigrés doivent s'investir dans cette formation linguistique.

Les pays d'immigration relativement plus anciens ont toujours fourni – et continuent à le faire – des moyens considérables en vue de l'apprentissage et de l'enseignement de la langue nationale, notamment par le biais d'un développement des programmes scolaires, d'auxiliaires pédagogiques, d'examens et d'objectifs de résultats pour ce qui doit être considéré comme une seconde langue. Les programmes éducatifs sont souvent conçus «sur mesure» pour diverses catégories d'immigrés: nouveaux arrivants (et leurs enfants), réfugiés, jeunes gens, hommes ou femmes.

Certains pays ont franchi une étape supplémentaire, en créant un enseignement de la langue et de la culture natales des immigrés concernés. A l'origine, ce type d'enseignement visait à aider ce qui n'était encore que des «migrants» à regagner leur pays d'origine. Puis ces migrants sont devenus des «immigrés», et, dès lors, l'enseignement de leur langue natale ou de la langue qu'ils parlaient chez eux a été considéré comme une manière de jeter un pont entre cette langue et la société d'accueil. Ce processus est apparu comme une façon de renforcer le potentiel d'intégration à la société d'accueil. Dans certains pays, l'enseignement de la langue et de la culture des immigrés fait désormais partie intégrante de la politique culturelle globale.

Cette langue et cette culture «immigrées» sont considérées comme des apports très appréciables au pluralisme culturel. Et, d'un point de vue économique, ce type d'enseignement est encouragé dans la mesure où les personnes multilingues facilitent l'accès à des pays et marchés étrangers.

En Europe, certaines langues natales des immigrés sont davantage parlées que certaines langues régionales ou minoritaires. Dès lors, les gouvernements peuvent envisager d'adopter, à l'égard des «langues immigrées», des politiques similaires à celles appliquées aux langues régionales ou minoritaires.

La culture et les quartiers

Dans les villes, l'extrême diversité culturelle est en grande partie la résultante des flux migratoires. Ceux-ci ont eu un impact considérable sur la réalité des villes européennes. L'expansion démographique des villes est due à ces mouvements migratoires intérieurs et internationaux. Le cœur des villes a perdu des habitants au profit de la périphérie – il s'agit notamment d'immigrés bien établis, ayant réussi et cédé la place à de nouveaux arrivants. Les villes attireront toujours de nouveaux flux de migrants – lesquels viennent occuper certains emplois dans ce contexte vivant, en perpétuelle évolution. Les villes se font concurrence sur le marché planétaire. Elles doivent donc faire en sorte de conserver leurs habitants, leurs entreprises et les capitaux qui y sont liés, et d'en attirer sans cesse de nouveaux.

Bon nombre de villes ont connu – et, pour certaines, continuent à connaître – de profonds changements; dans ce contexte, les quartiers périphériques ont une importance nouvelle. Les politiques culturelles sont une composante concrète des plans de revitalisation urbaine, de régénération de quartiers délabrés et de création d'un véritable climat urbain dans des périphéries désertifiées et dévitalisées¹. L'action culturelle menée au niveau des quartiers façonne les identités individuelles et collectives, ainsi que la relation des habitants de ces secteurs à la ville et au monde en général. La culture renforce le lien des individus avec leur quartier et contribue à la formation d'identités individuelles et collectives géographiquement bien définies.

Les quartiers ne sont plus homogènes sur le plan culturel, et, à l'heure actuelle, la nature du lien de proximité – qui est la base même de la vie de quartier – évolue. Dans chaque quartier, des personnes d'origines culturelles et ethniques différentes cohabitent et entretiennent des relations. Les quartiers sont intégrés au réseau de transports urbain; leurs habitants établissent donc des relations à une distance assez grande de leur cadre de vie, et peuvent aussi «naviguer» sur les «autoroutes de l'information». La «proximité»

1. Ce passage s'inspire du projet du Conseil de la coopération culturelle intitulé «Culture et quartiers». Les résultats du projet ont été exposés dans quatre publications (Strasbourg, 1998).

est redécouverte en tant que moyen important de contrebalancer le côté «impersonnel» des relations que l'on peut avoir dans une grande métropole, et qui ne sont liées à aucun espace précis. Au niveau du quartier, l'action culturelle établit un lien entre cette vie de proximité et l'univers de l'information ou la réalité virtuelle. Elle peut également contribuer à relier des communautés très diverses sur les plans ethnique et culturel et faire office de médiateur lorsque ces groupes sont en concurrence pour obtenir des avantages sociaux et culturels qui ne sont pas illimités.

Ces vingt-cinq dernières années, la vie culturelle s'est considérablement développée dans les villes européennes. La culture est désormais un facteur stratégique d'amélioration de l'offre globale proposée par les villes. Diverses stratégies ont été adoptées, telles que la création ou la rénovation d'équipements et d'infrastructures culturels (bibliothèques, musées, etc.), l'organisation de manifestations culturelles, la redéfinition de la fonction des espaces publics, ou encore la réhabilitation du patrimoine architectural. On peut trouver d'excellents exemples d'intégration des cultures immigrées ou minoritaires à ce type de programmes. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour ouvrir véritablement lesdits programmes aux immigrés et aux minorités et assurer la participation de ces derniers sur une base égalitaire.

Une participation directe aux manifestations et activités culturelles – plutôt qu'une attitude de simple «consommation» à cet égard – contribue à la cohésion sociale. Le fait de prendre part à des événements artistiques peut aider les différentes communautés à s'investir véritablement dans des activités interculturelles. Et, dans les cas d'ignorance réciproque, de mépris, d'agressivité ou même de violence entre les groupes concernés, un engagement commun peut conduire au dialogue et à l'acceptation de l'autre. Les activités artistiques conduisent également, assez souvent, à une réflexion sur la situation des quartiers et villes concernés – donc à une action concrète en vue d'améliorer cette situation. Les gouvernements nationaux et locaux ignorent souvent ou minimisent de telles activités sur le terrain, au lieu de les encourager et de les appuyer.

7.6 La diversité religieuse

L'Europe présente aussi une certaine diversité dans le domaine religieux. La religion dominante – le christianisme – s'est scindée en plusieurs confessions: catholique, orthodoxe et protestante. Dans certaines parties du continent européen, la religion musulmane est restée prédominante, et la plupart des pays d'Europe comptent également des communautés juives. A la suite des mouvements d'immigration récents, la présence de l'Islam est encore plus marquée sur notre continent, et d'autres confessions – hindouiste, sikh ou bouddhiste, par exemple – ont fait également leur apparition en Europe.

Cette évolution est également marquée par une laïcisation croissante en Europe du Nord, de l'Ouest et du Sud, et par un renouveau religieux en

Europe orientale. Dans certaines parties du continent européen, cette laïcisation s'accompagne d'une forme de privatisation et d'individualisation de la religion, ainsi que d'un recul de l'influence de l'Eglise sur le plan social. Cette réalité fait que, dans certains cas, les gouvernements et opinions publiques ne veulent pas reconnaître que la religion puisse jouer un rôle important – voire central – dans la vie de certaines communautés immigrées. Dans d'autres parties de l'Europe, l'Eglise reconquiert sa place dans la société – une place qu'elle avait perdue sous les régimes communistes. Dès lors, dans certains cas, l'Eglise devient le farouche défenseur des valeurs nationales – lesquelles sont d'ailleurs formulées en termes religieux. Cela peut aussi conduire au chauvinisme et à l'intolérance à l'égard d'autres religions et de leurs adeptes. Partout en Europe, on assiste aujourd'hui à des conflits fondés sur les différences religieuses – ou alimentés par celles-ci.

Conformément à la Convention européenne des Droits de l'Homme, chacun jouit de la liberté de pensée, de conscience et de confession religieuse. Cela englobe, pour toutes les religions, sans discrimination aucune, la liberté de culte, d'enseignement, de pratique et de respect total de la religion en question. C'est là un principe qui doit se traduire concrètement dans les faits, dans le cadre de politiques bien définies¹. Les pouvoirs publics doivent informer les minorités religieuses et leurs dirigeants des droits que leur garantit la loi et des sources de financement possibles en matière d'activités religieuses et éducatives liées à chaque confession.

Pour que les gouvernements et autres instances puissent effectivement mettre en œuvre leur politique dans ce domaine, des évaluations réalistes – fondées sur diverses sources et indiquant précisément les effectifs des communautés et organisations religieuses – sont nécessaires. En matière de «présence physique» dans les lieux publics (par exemple, des salles de prière dans les aéroports, des équipements permettant un enterrement, des panneaux de signalisation routière annonçant la présence d'une église, etc.), toutes les religions doivent bénéficier des mêmes facilités et équipements. Les institutions financées par l'État et accessibles à tout citoyen doivent refléter le pluralisme culturel et religieux de la population, en garantissant l'égalité des chances et d'accès pour tous, en matière de ressources, ou encore – pour prendre un exemple précis – en assurant la présence d'aumôneries multi-confessionnelles dans les prisons et les hôpitaux. Les services sociaux et de santé doivent être tout particulièrement à l'écoute des aspirations spécifiques de chaque communauté culturelle et religieuse – notamment en ce qui concerne les besoins des femmes. Il convient de porter également une attention particulière aux manifestations extérieures de la religion, tels que le vêtement, les régimes alimentaires et l'étiquetage des produits alimentaires.

1. Les quatre paragraphes qui suivent s'inspirent des travaux du Groupe de consultants sur les aspects religieux et culturels de la question de l'égalité des chances pour les immigrés (Strasbourg, 1995) et du Séminaire sur la religion et l'intégration des immigrés (Strasbourg, 1998).

Des mesures sont nécessaires en vue de développer la connaissance des communautés et du pluralisme religieux, et de renforcer la prise de conscience dans ce domaine. Les programmes scolaires et éducatifs doivent comporter un volet sur les religions. Tout ce qui, dans les programmes d'enseignement, concerne les religions doit donner un portrait fidèle des religions en question. Sous forme de déclarations officielles, de relations publiques et d'une politique médiatique, les pouvoirs publics doivent utiliser tous les moyens adéquats pour promouvoir une image positive et intégrée des différentes communautés religieuses. Une formation permanente des fonctionnaires – y compris les enseignants et le personnel religieux à tous les niveaux – doit permettre à ces personnes de prendre conscience de la dimension religieuse de l'intégration, ainsi que des préoccupations des communautés religieuses.

Les communautés religieuses doivent être encouragées et, le cas échéant, aidées, à mettre en place leur propre instruction religieuse et à informer leurs membres du fonctionnement général de la société, de ses institutions et des processus politiques. Les pouvoirs exécutif et judiciaire doivent avoir une conscience plus aiguë des questions de discrimination religieuse. Il arrive fréquemment que l'édification de lieux de culte soit entravée ou retardée de manière inacceptable, et que le financement public d'organisations religieuses soit refusé.

Certains pays ont créé des structures de dialogue inter-religieux. Un tel dialogue ne peut qu'améliorer la connaissance, la compréhension et le respect réciproques. Les gouvernements sont encouragés à être ouverts à un dialogue avec les communautés religieuses, aussi bien au plan national que local, et notamment dans des secteurs tels que l'éducation, la planification, la santé, la protection sociale, les loisirs, le respect de la loi et de l'ordre, etc. Un tel dialogue, entre gouvernements et communautés religieuses, est un forum constructif, dans le cadre duquel on peut aborder par exemple la question de la dépendance de certains groupes à l'égard d'autorités étrangères. Pour remédier à cette dépendance, il y a toutes sortes d'options possibles – dont des allègements fiscaux liés à une activité caritative ou religieuse, ou encore une formation dans les mêmes conditions que celles réservées aux religions établies. De même, le fait d'encourager le dialogue avec certains secteurs économiques et professionnels peut améliorer la compréhension et la prise de conscience des préoccupations d'ordre religieux. Ce rapprochement s'impose avec une urgence toute particulière en ce qui concerne les médias.

Les communautés religieuses majoritaires et minoritaires devraient être encouragées à contribuer au débat sur la mutation fondamentale des sociétés actuelles et les implications de ces bouleversements pour les valeurs de base de ces mêmes sociétés. Certains aspects des activités religieuses des immigrés et minorités sont perçus comme un danger pour la démocratie et le pluralisme. Des exemples de cet «affrontement» sont fournis par le débat

contradictoire sur la séparation de l'Église (ou d'autres institutions religieuses) et de l'État (ou d'autres institutions publiques, telles que le système éducatif), sur la relation entre le droit civil et les règles religieuses, sur le rôle de la femme entre vie privée et vie publique, sur la participation au marché du travail, sur les contraintes vestimentaires en relation avec l'armée ou le système éducatif, etc. Diverses sociétés ont besoin d'un débat permanent sur de tels problèmes. Ce type de débat doit servir à présenter et faire évoluer les valeurs fondamentales d'une société, qui, dès lors, deviendront fédératrices et ouvertes à une adhésion très large. Afin de favoriser la cohésion, les organisations religieuses – aussi bien majoritaires que minoritaires – doivent combattre la tendance de certaines religions à encourager l'intolérance vis-à-vis d'autres religions ou croyances et à ne pas respecter les valeurs démocratiques et les droits fondamentaux de l'être humain.

7.7 La vie familiale

Étant donné que la famille joue un rôle important dans la promotion de la cohésion sociale, l'action gouvernementale devrait favoriser la stabilité des familles d'immigrés. Les plans de regroupement familial ne doivent pas être trop restrictifs et doivent autoriser la venue non seulement de l'épouse, mais aussi des enfants à charge et des ascendants. Pour ces regroupements, le délai ne devrait pas dépasser un an. Dans un laps de temps également raisonnable, les conjointes devraient obtenir un permis de séjour individuel et la possibilité d'accéder au marché du travail. Les règles relatives aux visas ne devraient pas s'opposer à la visite d'autres membres de la famille ou aux voyages occasionnels des immigrés jusque dans leur pays d'origine¹.

La vie de la famille immigrée change dramatiquement par suite de l'immigration. Placés devant une situation entièrement nouvelle, les immigrés, hommes et femmes, sont confrontés à des attentes différentes en ce qui concerne leurs rôles en tant que maris et que femmes. Il faut leur laisser le temps de s'adapter à la nouvelle situation et, dans ce processus, les enfants jouent un rôle important en aménageant des ponts entre la culture du pays d'origine et celle de la société dans laquelle ils vivent. Il conviendrait de davantage reconnaître le fait que les identités des immigrés se construisent au sein de la famille qui reste une source de soutien et de solidarité, surtout en périodes de conflit.

La vie familiale des immigrés et des minorités diffère parfois considérablement de celle de la majorité. Dans de nombreux pays, ces différences provoquent des débats sur les limites de la diversité. La question qui se pose est celle de savoir dans quelle mesure le droit des migrants ou des minorités à

1. Ce paragraphe et les paragraphes suivants faisant partie du même chapitre s'inspirent de la publication du Conseil de l'Europe intitulée «Les femmes immigrées et l'intégration» (Strasbourg, 1995) et le Groupe mixte de spécialistes sur les migrations, la diversité culturelle et l'égalité entre les femmes et les hommes, Rapport final d'activités (Strasbourg, 1996).

agir selon leurs propres normes est limité par les normes en matière de droits de l'homme qui prévalent dans la société. Certains cas sont bien nets, lorsque les valeurs et pratiques, par exemple l'excision des filles, de certains groupes immigrés ou minoritaires, s'opposent à des droits humains universellement admis. La situation est beaucoup plus complexe dans des cas tels que le port du tchador, considéré tantôt comme un symbole d'oppression des femmes, tantôt comme une expression de diversité culturelle. Dans ces cas, il faut un dialogue plus large pour comprendre les différences de vie familiale entre les minorités et la majorité avant de condamner ces différences comme étant des violations des droits de l'homme ou des principes d'un Etat.

Les femmes immigrées méritent une attention particulière des gouvernements et des acteurs non-gouvernementaux. Ces femmes connaissent, comme d'autres femmes, les problèmes liés à la condition féminine dans la société moderne. Très souvent, les règles et aspirations familiales empêchent une participation active des femmes à la vie de la société en général – et ce, quelle que soit leur origine nationale ou ethnique. Par ailleurs, les femmes immigrées ont des problèmes supplémentaires, du fait même de ce statut de femme immigrée. Dans certains cas, en effet, la culture propre à leur communauté s'oppose à leur participation à la société. Ce phénomène vient donc s'ajouter aux obstacles qu'elles peuvent rencontrer dans le pays d'accueil – en matière de participation pleine et entière à la vie de la société. Les femmes immigrées font donc l'objet d'une double discrimination – sur la base de leur sexe, d'une part, et de leur origine ethnique ou de la couleur de leur peau, d'autre part.

De nombreux pays européens mènent une politique de lutte contre la discrimination fondée sur le sexe, et en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes. Dans ce contexte, les obstacles à l'accès égal des hommes et des femmes à l'éducation, ou à une égale participation au marché du travail tendent à être éliminés. Services publics et privés (par exemple dans le domaine des soins de santé) sont adaptés, de manière à répondre également aux besoins des femmes. En fait, des progrès considérables ont été accomplis à cet égard – progrès qui ont également profité aux femmes immigrées. Ainsi, bon nombre de ces dernières ont pu créer leur entreprise ou entrer avec succès sur le marché de l'emploi. A vrai dire, les femmes immigrées pourront bénéficier davantage encore de la politique générale d'égalité entre les sexes si les gouvernements et les acteurs non gouvernementaux les prennent en compte lors de la conception de ces mesures et adoptent une stratégie consistant en un mouvement généreux en direction des communautés immigrées. Ce type d'approche peut effectivement permettre de traiter le problème de la double discrimination.

Par ailleurs, les femmes immigrées se heurtent à des problèmes spécifiquement liés à leur condition de femme immigrée. Des mesures adaptées doivent être

prises, en particulier dans les domaines suivants: l'alphabétisation et l'apprentissage de la langue du pays d'accueil, la formation professionnelle, la santé et l'action culturelle.

Les programmes d'alphabétisation et d'apprentissage linguistique visent à ce que les femmes immigrées s'adaptent progressivement à la société d'accueil. En outre, des médiatrices originaires des mêmes milieux peuvent aider les femmes immigrées à acquérir une certaine confiance. Les programmes d'enseignement devraient, dans un premier temps, donner la priorité à l'apprentissage de la langue parlée et de la conversation. Le contenu et les méthodes pédagogiques doivent être adaptés à la situation spécifique des femmes immigrées. Ainsi, les cours de langue doivent s'accompagner d'une présentation, plus large, de la vie de famille, du système de santé, des coutumes, de la vie professionnelle et des lois et institutions de la société d'accueil. Par ailleurs, des dispositions facilitant la garde des enfants devraient permettre aux femmes immigrées de suivre les cours de langue.

Des mesures spécifiques doivent être prises en vue d'offrir une formation professionnelle à des femmes immigrées souvent dépourvues de qualifications. Une telle formation familiarisera les femmes immigrées avec les contraintes de la vie professionnelle, et des visites dans les entreprises pourront les aider à accepter l'idée qu'une femme peut effectuer une carrière. Il arrive fréquemment que ces femmes immigrées aient acquis des qualifications professionnelles dans leur pays d'origine. Ces qualifications ne sont pas toujours reconnues, voire appréciées, par les employeurs (ce qui exigerait donc un changement d'attitude de leur part), ou ne correspondent pas aux exigences du marché du travail du pays d'accueil (d'où la nécessité d'une formation complémentaire pour ces femmes).

Les problèmes de santé physique et mentale que peuvent connaître les femmes immigrées doivent être également traités. Les femmes appartenant à la première génération d'immigrés se retrouvent souvent privées des réseaux familiaux qu'elles ont, traditionnellement, dans leur pays d'origine et sont donc complètement isolées, au quotidien, dans le pays d'accueil. Elles doivent y remplir les mêmes fonctions familiales – mais sans l'appui du «réseau» en question. Une telle situation peut les conduire à une perte de dignité, et à des problèmes de santé – sur le plan physique ou mental. De plus, le problème de la langue les empêche souvent de communiquer normalement avec les médecins et le personnel médical en général. Les centres gynécologiques et de planning familial doivent donc accorder une attention particulière à ces femmes immigrées. Plus encore que dans le cas de la langue et de l'éducation, des médiatrices ayant les mêmes origines sont indispensables, ainsi qu'une formation du personnel de santé.

L'expression culturelle contribue à rehausser l'image des femmes immigrées. Qu'il s'agisse de groupes d'art dramatique, de chorales, ou de participation à

la fabrication de journaux ou d'émissions de télévision, les femmes immigrées peuvent manifester, dans ce cadre, leur esprit créatif. Ce type d'activités favorise la communication avec des personnes de milieux différents, incite les immigrées à participer à la vie de la société et leur permet d'acquérir une certaine confiance en elles. Les activités visant à familiariser ces femmes avec le patrimoine culturel du pays d'accueil ont le double avantage de leur rendre ce patrimoine plus accessible et de le leur faire partager.

7.8 Les médias

La numérisation et l'association de la communication de masse, des télécommunications et de l'informatique donnent à la société de l'information contemporaine sa forme précise. Il existe aujourd'hui, pour les individus et les communautés, infiniment plus de moyens de communiquer et d'échanger des informations qu'autrefois. Dès lors, les médias modernes jouent un rôle essentiel en matière d'échange et de dialogue interculturels. Ces médias peuvent aussi contribuer à façonner l'identité particulière des immigrés et des minorités. Pour prendre un exemple, les immigrés restent en contact avec leur pays et leur culture d'origine (souvent lointains, géographiquement) grâce à la télévision par satellite et à d'autres formes de communication modernes. L'accès aux médias modernes est donc vital pour les minorités, si ces dernières veulent préserver leur identité.

Les gouvernements devraient adopter une approche positive en vue de favoriser le pluralisme dans les médias. A cet égard, les services publics de radio et de télévision jouent un rôle essentiel et peuvent garantir l'expression pluraliste, en rendant les moyens de communication accessibles à tous. En outre, des mesures sont également nécessaires en vue de limiter les effets du marché ou la tentation de monopole que peuvent avoir les médias, et de promouvoir une concurrence équitable¹.

Les gouvernements devraient garantir ou encourager la création d'au moins une station de radio et une chaîne de télévision dans la ou les langues régionales ou minoritaires concernées. Les gouvernements peuvent également faciliter la production et la diffusion de journaux et d'œuvres audiovisuelles dans une langue régionale ou minoritaire, ou encourager d'autres organismes à le faire. Le coût supplémentaire que représentent, pour les médias, ces initiatives dans les langues régionales ou minoritaires peut être assumé par les pouvoirs publics, dans la mesure où la législation du pays prévoit une aide financière aux médias en général. Les gouvernements peuvent aussi aider à la formation de journalistes et d'autres types de personnel médiatique devant travailler sur des articles ou des émissions en langue régionale ou minoritaire. Les intérêts des locuteurs de ces langues devraient être

1. Cf. la 4^e Conférence des Ministres européens sur la Politique des Médias (Prague, 1994).

représentés au sein d'organismes chargés de garantir la liberté et le pluralisme des médias. Les pouvoirs publics devraient aussi garantir la liberté de réception directe d'émissions de radio et de télévision en provenance de pays étrangers voisins. La presse écrite ne doit être soumise à aucune restriction en matière de liberté d'expression et de libre diffusion de l'information. Toutes ces dispositions peuvent également s'appliquer aux médias gérés par des immigrés.

Lorsqu'ils fournissent les moyens d'assurer la formation des journalistes, les pouvoirs publics doivent faire en sorte que les critères d'accès à ce type de formation ne favorisent pas particulièrement les personnes appartenant aux groupes majoritaires de la population, au détriment des immigrés et membres de minorités, et que des formateurs soient recrutés au sein des communautés immigrées ou minoritaires. La notion de tolérance et la lutte contre le racisme doivent faire partie intégrante des études de journalisme, et un code de déontologie professionnelle doit être élaboré pour permettre de faire face aux manifestations de racisme dans la société. En outre, journalistes et professionnels des médias devraient participer en permanence à des échanges avec les immigrés et les minorités, ainsi qu'avec les experts travaillant auprès de ces derniers.

Avec la libéralisation du secteur médiatique, de nombreux pays européens se sont dotés d'organismes de régulation. La promotion d'une information pluraliste fait généralement partie du mandat de ces organismes. Jusqu'à présent, ces derniers ont souvent négligé de porter leur attention sur les communautés immigrées ou minoritaires. On peut y remédier en incluant des représentants de ces communautés dans les organismes en question.

Le pouvoir grandissant des médias confère à leurs propriétaires et à leurs employés de lourdes responsabilités – y compris à l'égard des immigrés et des membres de minorités. Il est désormais assez fréquent, en Europe, d'assister à une autorégulation de ce secteur, par l'adoption de codes de déontologie journalistique et la création de conseils de presse. Généralement, ces codes déontologiques et conseils de presse interdisent toute forme ouverte de racisme ou de xénophobie dans les médias; mais, à ce jour, on ne s'est guère préoccupé de promouvoir un portrait équitable et fidèle des communautés immigrées ou minoritaires, dans les médias. Certains médias et organismes représentant la radio et la télévision ou le journalisme en général ont créé un «Prix de la Tolérance», qui doit récompenser un organe de presse. Le Conseil de l'Europe et la Commission européenne soutiennent cette initiative. Ce prix vise à renforcer la prise de conscience des journalistes et professionnels des médias, en ce qui concerne le rôle qu'ils doivent jouer dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Cette récompense vise également à promouvoir le travail d'investigation pouvant aider à une meilleure compréhension des populations d'origines ethniques et culturelles différentes.

La liberté d'expression est l'un des fondements de la démocratie et de la diversité, et l'une des conditions fondamentales du progrès démocratique et de l'épanouissement individuel. La liberté d'expression permet de prendre part au débat public dans les domaines culturel, politique et social, et aux échanges d'idées en général. L'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme garantit à chacun la liberté d'expression, y compris pour les immigrés et les minorités. Ce droit recouvre la liberté d'opinion, de recevoir et diffuser des informations et des idées sans aucune ingérence des pouvoirs publics, et au-delà des frontières. Toutefois, cette liberté n'est pas absolue: elle est soumise à certaines restrictions qui sont prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique. Ces restrictions, qui s'appliquent à tout le monde, y compris aux immigrés et aux minorités, recouvrent notamment la protection de la santé physique et morale de chacun, ainsi que la réputation et des droits d'autrui. A plusieurs reprises, la Cour européenne des Droits de l'Homme a dû statuer que la liberté d'expression ne pouvait être invoquée dans un sens contraire aux droits et libertés définis dans la Convention. Ainsi, toujours dans le cadre de l'article 10, la publication de matériels incitant à la discrimination et à la haine raciales ne peut être soutenue. De cette manière, les restrictions à la liberté d'expression contribuent à la cohésion.

Un certain nombre d'Etats membres a statué que l'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard de certaines personnes – en raison de leur race, de leur couleur, ou de leurs origines nationales ou ethniques – était un délit relevant du droit pénal. Le respect de cette loi exige un engagement très ferme de la part des autorités judiciaires. Or, dans ce domaine, il y a encore beaucoup d'améliorations à apporter. Le personnel judiciaire devrait recevoir une formation lui permettant de prendre plus clairement conscience des manifestations de racisme – ouvertes ou latentes – constatables dans les médias. On pourrait, par exemple, créer, dans le cadre du pouvoir judiciaire, des bureaux spécialement chargés de combattre le racisme dans les médias – ou mandater un certain personnel de cette mission spécifique.

7.9 Le traitement du racisme et de l'intolérance

Pour la démocratie, il est essentiel d'éliminer toutes les formes de discrimination raciale. La plupart des Etats membres s'appuient sur un certain nombre d'articles constitutionnels interdisant toute discrimination raciale; mais un petit nombre d'Etats seulement ont renforcé et concrétisé cette protection théorique par l'adoption d'une législation anti-discriminatoire. Cependant, de nombreuses initiatives ont été prises aux niveaux local, régional, national et international en vue de promouvoir la tolérance et de combattre le racisme. La persistance de la discrimination raciale dans les sociétés européennes – à la fois dans les régions urbaines et dans les régions rurales

et entre les groupes migrants et minoritaires – exige une action gouvernementale et non gouvernementale permanente, à tous les niveaux.

La discrimination raciale et ethnique ne peut certes pas être éliminée uniquement par un arsenal juridique; mais, dans ce domaine, la loi revêt une importance capitale. Au niveau national, les droits pénal, civil et administratif doivent expressément condamner le racisme – en décrétant notamment que la discrimination est illégale dans le domaine de l'emploi et en matière de fourniture de biens et de services. En outre, les actes racistes doivent être sévèrement sanctionnés, par exemple en spécifiant qu'une infraction «banale» mais assortie d'un caractère raciste est bel et bien un délit – ce qui permet de prendre en compte spécifiquement les motifs racistes du contrevenant. Les manifestations orales, écrites, audiovisuelles, électroniques ou autres incitant à la haine, à la discrimination ou à la violence à l'égard d'immigrés et de membres de minorités doivent être expressément définis par la loi comme des délits relevant du droit pénal. Il doit en aller de même pour la production, la diffusion et le recel de ce type de matériels. La loi doit s'opposer aux organisations racistes – y compris, éventuellement, par l'interdiction de celles-ci¹.

Si la législation contre le racisme et l'intolérance n'est pas appliquée dans les faits, toute action menée dans ce domaine est nécessairement discréditée. Par conséquent, les gouvernements doivent faire en sorte que la poursuite en justice des délits de nature raciste ou xénophobe fasse partie des priorités essentielles et soit entreprise de manière active et conséquente. Des données et statistiques très précises doivent être collectées et rendues publiques, au sujet du nombre de délits racistes et xénophobes signalés à la police, du nombre d'affaires faisant l'objet de poursuites judiciaires, des raisons pouvant éventuellement expliquer qu'il n'y a pas lieu de poursuivre en justice, et des verdicts des affaires jugées. En outre, les victimes de discriminations doivent pouvoir recourir à un dispositif juridique adéquat, dans un cadre soit pénal, soit administratif ou civil, dans tous les cas où une compensation financière ou autre est possible. Lors de ce processus juridique, les victimes doivent pouvoir bénéficier d'une aide judiciaire. Les victimes d'actes racistes doivent être informées des solutions juridiques existantes et des moyens d'y accéder.

Il conviendrait de créer des instances spécialement chargées de la lutte contre le racisme. Ces organismes devraient avoir un mandat précis, clairement défini dans la Constitution ou dans tout autre texte de loi. Ils devraient également être dotés de moyens financiers suffisants pour l'accomplissement efficace de leur mission, et ce financement devrait être soumis, chaque année, à l'approbation du Parlement. Les instances en question auraient les

1. Ce paragraphe et les deux paragraphes suivants s'inspirent des Recommandations de politique générale Nos 1 et 2 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance.

responsabilités que nous exposons ci-après. Premièrement, elles devraient se consacrer à l'élimination des diverses formes de discrimination et à la promotion de l'égalité des chances des différentes communautés composant la société et de bonnes relations entre leurs membres. En deuxième lieu, ces instances devraient évaluer la pertinence et les effets concrets de la législation et des décrets d'application visant à combattre le racisme. Troisièmement, elles devraient conseiller les pouvoirs exécutif et judiciaire en vue d'améliorer les règlements et pratiques existant dans ce domaine. Quatrièmement, ces organes devraient fournir aide et assistance aux victimes – y compris sur le plan juridique –, afin de leur permettre de défendre leurs droits devant les institutions et les tribunaux. Cinquièmement, elles devraient avoir la possibilité de recourir aux tribunaux et autres autorités judiciaires dans tous les cas nécessaires. Sixièmement, elles devraient aussi recevoir et étudier les plaintes et demandes relatives à des cas précis, ainsi que rechercher un règlement, soit à l'amiable, soit par des astreintes exécutoires – dans les limites prescrites par la loi. Septièmement, les instances en question devraient être habilitées à obtenir des preuves et des informations dans le cadre de l'accomplissement de leur mandat. Huitièmement, elles devraient à leur tour fournir informations et conseils aux organismes et institutions concernés – y compris les services publics. Neuvièmement, elles devraient fournir des conseils en matière de normes anti-discriminatoires dans des domaines bien définis – normes qui auraient force de loi ou feraient l'objet d'une application volontariste. Dixièmement, ces instances devraient promouvoir la formation de certains groupes clés – et y contribuer –, sans pour autant porter préjudice à la mission formatrice essentielle des organisations professionnelles concernées. Onzièmement, ces instances devraient promouvoir la sensibilisation de l'opinion publique aux questions de discrimination, ainsi qu'élaborer et publier des informations et documents pertinents. Douzièmement, elles devraient soutenir et encourager les organisations ayant des objectifs similaires. Enfin, treizièmement, elles devraient tenir compte des préoccupations desdites organisations et leur consacrer une réflexion appropriée.

L'un des aspects importants du dispositif législatif visant à combattre la discrimination raciale consiste dans l'examen des textes de loi existants, en vue d'y déceler éventuellement des clauses ou articles de nature discriminatoire. Certains Etats ont déjà achevé cette procédure; mais la majorité des Etats membres ne s'y est pas encore consacrée ou n'en est pas venue à bout.

Les pays dotés d'une législation anti-discrimination recherchent actuellement les moyens d'améliorer celle-ci et de la rendre plus efficace dans les faits. Dans ce contexte, les gouvernements étudient les leçons à tirer des dispositifs juridiques mis en place pour lutter contre la discrimination fondée sur le sexe – notamment les principes de «discrimination indirecte» et de «transfert de la charge de la preuve». Ces deux principes ont été établis dans le cadre de la législation de l'Union européenne relative à la discrimination

fondée sur le sexe. La discrimination «indirecte» est liée à des dispositions, critères ou pratiques apparemment neutres et désavantageant pourtant, de manière disproportionnée, des personnes de telle ou telle origine raciale ou ethnique – alors que cette discrimination ne peut précisément pas se justifier par des facteurs plus «objectifs». Quant au «transfert de la charge de la preuve», cela signifie que ce n'est plus à la victime d'un acte raciste de prouver qu'il y a eu discrimination, mais plutôt à la personne incriminée de prouver qu'il n'y a pas eu discrimination. A l'heure actuelle, les victimes doivent établir devant un tribunal ou tout autre organe compétent des faits autorisant à conclure qu'il y a eu discrimination directe ou indirecte.

En collaboration avec des acteurs non gouvernementaux, les gouvernements peuvent prendre des mesures antiracistes dans un certain nombre de domaines. Dans les domaines de l'éducation et de l'information, de telles mesures peuvent aider à renforcer la lutte contre toutes les formes de discrimination raciale. On peut prendre notamment des dispositions visant à renforcer la prise de conscience de la richesse que la diversité culturelle représente pour toute société. Dans le cadre des programmes scolaires et plus particulièrement de l'enseignement de l'Histoire, on peut concevoir un ensemble de cours visant à développer l'appréciation de la diversité culturelle. On peut également entreprendre des recherches sur la nature, les causes et les manifestations de la discrimination raciale. Des cours de formation peuvent être également conçus en vue de promouvoir la sensibilité culturelle, la prise de conscience de certains préjugés et de la dimension juridique de la discrimination. Cette formation pourra être dispensée aux responsables du recrutement et de la promotion au sein d'une entreprise, à tous ceux qui sont en contact direct avec le public et à tous les cadres chargés de s'assurer que les employés de l'organisme en question respectent les normes et politiques de non-discrimination et d'égalité des chances. Ce type de formation devrait tout particulièrement être créé et maintenu en permanence au sein de la police et des juridictions pénales. En ce qui concerne la police, elle doit traiter tous les citoyens de la même manière et éviter tout acte de racisme, de xénophobie, d'antisémitisme ou d'intolérance. On peut envisager de créer des structures de dialogue – formelles et informelles – entre la police et les communautés immigrées ou minoritaires, de même qu'un mécanisme d'investigation indépendante en cas d'incident ou de litige entre la police et ces groupes minoritaires. Il faut notamment encourager le recrutement de membres de ces communautés minoritaires dans les services publics – et en particulier dans la police et ses effectifs d'appoint. Tous les services publics ou ayant une mission de caractère public – tels que les services de santé, les services sociaux ou éducatifs – doivent être accessibles à l'ensemble des citoyens en toute liberté (c'est-à-dire sans aucune forme de discrimination). Il convient de prendre des mesures particulières – fournir, par exemple, une information très «ciblée» – afin d'assurer de facto, à tous les groupes qui en ont le droit, les mêmes possibilités d'accès. Dans le domaine

du logement – public ou privé -, il faut effectuer des recherches sur les pratiques discriminatoires éventuelles et sur tout obstacle ou mécanisme d'exclusion. Les gouvernements doivent faire en sorte que les logements du secteur public soient attribués sur la base de critères publics justifiables – autrement dit, offrant les mêmes possibilités d'accès à tous les candidats répondant à ces normes, indépendamment de leur origine ethnique¹.

7.10 La participation politique²

L'Europe présente des différences relativement importantes en matière de perception et de définition des questions liées aux immigrés et aux minorités – ces différences se reflétant notamment dans les structures et mécanismes de consultation. L'existence de mécanismes de consultation aux niveaux local, régional et national peut se justifier non seulement au bénéfice des immigrés ou personnes d'origine immigrée, mais aussi en faveur des personnes ayant des origines différentes – nationale, ethnique, religieuse, culturelle, linguistique, raciale, étrangère – ou encore un statut de réfugié, ou toute association de ces différents éléments. Plusieurs pays européens se sont dotés de structures spécifiquement destinées au dialogue entre les minorités nationales. Il existe également des systèmes de représentation officielle des minorités nationales dans les parlements nationaux ou régionaux. Par ailleurs, la coopération transfrontalière peut également renforcer la participation des minorités nationales aux instances décisionnelles du pays.

On peut établir une distinction entre la participation individuelle de l'immigré et celle des communautés d'immigrés. En ce qui concerne les individus, il s'agit notamment des possibilités de naturalisation et de l'octroi du droit de vote aux personnes n'ayant pas encore la nationalité du pays en question. Dans tous les cas où l'on constate un accroissement du pourcentage d'immigrés par rapport à la population totale du pays, le débat public et politique sur ces questions de naturalisation et de droit de vote tend à s'intensifier. Ce débat conduit parfois à l'adoption de mesures facilitant la naturalisation et la double nationalité. Dans d'autres cas, les autorités ne concèdent aux immigrés que le droit de vote à l'échelon local. Les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne bénéficient, dans quelque pays de la Communauté que ce soit, du droit de vote et d'éligibilité aux élections locales et européennes. L'extension de ce double droit aux immigrés originaires de pays extérieurs à l'UE est déjà un fait accompli dans certains Etats membres de l'Union; cette question fait l'objet d'un débat dans d'autres Etats membres, ou a reçu une réponse négative dans d'autres pays encore.

1. Ce paragraphe s'inspire des Recommandations de politique générale No 1 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance.

2. Ce chapitre s'inspire des conclusions du Séminaire sur la participation politique et sociale des immigrés à travers des mécanismes de consultation (Strasbourg, 1997).

Les partis politiques devraient encourager la participation des immigrés et des minorités non seulement aux élections, mais également à la vie du parti. Les immigrés et les minorités devraient être recrutés dans les rangs des partis politiques et sélectionnés comme candidats dans les élections. En période électorale, ils devraient s'efforcer tout particulièrement d'atteindre les communautés d'immigrés et minoritaires par le biais de campagnes d'information qui soulignent l'importance de la participation électorale. Ces campagnes doivent aborder les questions qui présentent de l'intérêt pour les immigrés et les minorités.

La consultation est une forme de participation collective. Elle peut être formelle et très structurée; mais la consultation informelle peut être tout aussi efficace. En fait, ces deux types de consultation ne s'excluent pas et peuvent être complémentaires. Mais la consultation ne doit jamais faire office de substitut à l'octroi progressif, aux immigrés, des mêmes droits que ceux de la population majoritaire. En outre, les mécanismes de consultation ne doivent pas être créés en période de crise mais à un stade bien antérieur – précisément afin d'éviter toute crise. Les organismes consultatifs doivent s'inscrire en principe dans un cadre officiel, et il doit y avoir consensus sur leur mission et leurs objectifs. Ils doivent disposer également d'un personnel et de crédits suffisants, afin d'être des partenaires sérieux et professionnels dans le cadre des débats en cours. Ces organismes consultatifs ont une fonction symbolique aussi bien que pratique: ils sont notamment la preuve que les immigrés et les minorités sont pris au sérieux. Cela est d'autant plus le cas si ces organisations peuvent être en relation directe avec les hommes politiques les plus haut placés et les médias.

Il importe de disposer d'un système de consultation dès les premières phases du processus décisionnel. Cela permet en effet aux organisations consultatives de participer réellement à ce processus et leur évite d'être un simple alibi – pour des décisions déjà prises, sans leur concours. Les organisations en question doivent s'exprimer principalement sur les questions intéressant directement les immigrés et les minorités.

Les organismes consultatifs peuvent se composer de représentants des immigrés et minorités, mais aussi de délégués des instances politiques et administratives ou de toute autre institution concernée. Une autre possibilité est de réserver les organes consultatifs aux représentants des associations d'immigrés et de minorités – ces derniers ayant la faculté d'engager un dialogue avec les pouvoirs publics, sur une base égalitaire. L'une ou l'autre de ces approches s'imposera et sera plus ou moins efficace en fonction de la situation et des traditions particulières du pays concerné. Les organismes consultatifs doivent toujours être considérés comme un complément aux procédures parlementaires – et jamais comme une solution de remplacement.

Les pays européens divergent également en matière d'adhésion et de recrutement des membres des organisations consultatives. Dans certains cas, les immigrés membres de ces organisations peuvent n'être que des individus «bien introduits» et ne représentant qu'eux-mêmes. Dans d'autres cas, les immigrés peuvent représenter une minorité (nationale) particulière, ou, dans d'autres cas encore, l'ensemble de la communauté immigrée. Dans ces deux derniers cas, il arrive que les membres des organisations consultatives aient été élus – à partir d'associations d'immigrés. Mais ces personnes peuvent aussi avoir été nommées – généralement par les pouvoirs publics.

Il est essentiel que les membres des organisations consultatives fassent office de médiateurs entre les communautés immigrées et les pouvoirs publics, et soient, de ce fait, investis de la confiance des deux parties en question. Cela signifie également que ces représentants doivent avoir une bonne connaissance des diverses situations et conditions des immigrés et minorités. La représentation au sein des organismes consultatifs doit refléter de manière suffisante la diversité des communautés immigrées et minoritaires, ainsi que les différences pouvant exister à l'intérieur de chaque communauté; cette représentation doit être également équilibrée en termes d'égalité entre les sexes.

Chapitre VIII: Suivi et évaluation

Ce dernier chapitre étudie les moyens de suivre la mise en œuvre des politiques et d'évaluer leurs résultats. Il s'intéresse principalement à l'évaluation des politiques gouvernementales et de leurs résultats, bien que certains principes et pratiques puissent aussi s'appliquer à des acteurs non gouvernementaux.

Suivi

Le suivi de la mise en œuvre des politiques gouvernementales – assuré à la fois par les institutions officielles et les acteurs non gouvernementaux – renforce l'efficacité et la crédibilité de ces politiques. En outre, l'application des principes des droits de l'homme exige un contrôle permanent et la dénonciation des violations des droits des immigrés et des minorités.

Le suivi n'est possible que lorsque les politiques sont transparentes à toutes les étapes, de leur conception jusqu'à leur mise en œuvre. Les pratiques des Etats membres en matière de transparence varient considérablement en raison des différentes traditions d'ouverture des processus gouvernementaux de décision et d'accès aux documents officiels.

Le pouvoir exécutif est responsable devant le parlement national, les assemblées régionales et les conseils municipaux et doit leur rendre compte de son action. Les instances d'autogestion des minorités (à savoir les associations d'immigrés et d'autres associations ethniques) sont tenues pour responsables devant les communautés minoritaires. Les gouvernements peuvent décider d'organiser régulièrement des débats sur les politiques relatives aux immigrés et aux minorités, ce qui permet de faire le point sur tous les aspects des politiques gouvernementales dans ces domaines et de les rattacher à des questions plus larges de diversité et de cohésion. La régularité des débats garantit que ces questions ne sont pas seulement examinées lorsque des problèmes se posent ou en période électorale.

Outre les documents directifs et les propositions législatives, les programmes de travaux des

assemblées nationales et régionales ainsi que des conseils municipaux doivent être accessibles à la presse et au grand public. Les séances du parlement et des conseils municipaux sont, en principe, ouvertes à la presse et au public, qui peuvent y assister ou suivre par d'autres moyens les débats officiels. Les comptes rendus de ces débats devraient être largement disponibles.

Dans de nombreux pays, les administrations nationales et locales ont créé des instances officielles ou semi-officielles pour mettre en œuvre (ou contrôler la mise en œuvre) des politiques dans les domaines des droits de l'homme, de l'immigration, des minorités, de l'égalité et de la lutte contre la discrimination. Dans certains cas, ces organismes sont également habilités à examiner les plaintes déposées individuellement ou collectivement par des citoyens et à proposer des solutions pour apaiser ces griefs. Les commissions pour les droits de l'homme, les bureaux de médiateurs et les commissions pour l'égalité raciale sont des exemples de ces instances. Les rapports de ces organismes sont des indicateurs précieux du degré d'application effective des politiques gouvernementales.

Afin d'être tenus informés de l'impact concret de ces politiques, les gouvernements pourraient instaurer un dialogue structuré avec les organisations d'immigrés et de minorités et d'autres parties concernées. Cette initiative pourrait prendre diverses formes, de la création de commissions consultatives à des consultations sur des questions particulières.

Les lois et règlements sur les droits de résidence, l'égalité de traitement, la nationalité et la lutte contre la discrimination doivent être observés. Le pouvoir judiciaire joue un rôle essentiel dans le contrôle du respect des lois par les citoyens comme par les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Il y a également des exemples de nomination de procureurs et de juges spéciaux chargés des questions relatives aux violations des droits de l'homme, à la discrimination et au racisme.

Les acteurs non gouvernementaux jouent également un rôle important dans le suivi de l'application des politiques gouvernementales. Des recherches universitaires peuvent fournir aux gouvernements des informations scientifiques sur la façon dont les politiques sont mises en œuvre et leur indiquer quels facteurs constituent un obstacle à une mise en œuvre plus poussée des politiques. Les gouvernements peuvent aussi tirer des enseignements des expériences que les syndicats et organisations patronales acquièrent en appliquant une législation particulière ou d'autres mesures. Les associations d'immigrés et de groupes minoritaires et autres organisations non gouvernementales sont souvent les premières à souligner les failles dans la mise en œuvre des politiques gouvernementales ainsi qu'à signaler et à dénoncer les violations des droits de l'homme.

La situation est plus ou moins la même au niveau du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Bien que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement européen de l'Union européenne n'aient pas le même pouvoir que les parlements nationaux, ils supervisent les politiques et les activités du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne respectivement. La Cour européenne des Droits de l'Homme et la Cour européenne de justice contrôlent le respect de la Convention européenne des Droits de l'Homme et du droit communautaire respectivement. Il existe également des

organisations internationales qui supervisent la mise en œuvre de certaines politiques (l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, par exemple). Enfin, les organisations internationales non gouvernementales jouent, au niveau européen, un rôle similaire à celui qu'elles jouent au niveau national.

Les conventions européennes et leur mécanisme de contrôle sont également d'importants instruments de suivi. Les Etats parties sont tenus de rendre régulièrement compte de la mise en œuvre de ces conventions. Les Etats devraient associer les acteurs non gouvernementaux à la rédaction de ces rapports nationaux auxquels le grand public devrait avoir accès. Les rapports nationaux sont soumis aux organes conventionnels (chargés, au titre des conventions, d'évaluer les rapports nationaux) qui, sur cette base, établissent un rapport sur la mise en œuvre des conventions dans les pays concernés. Ce rapport peut contenir des recommandations sur les moyens d'appliquer les conventions plus efficacement. Les organes conventionnels se composent généralement d'experts indépendants nommés par les gouvernements et, dans certains cas, comptent des acteurs non gouvernementaux. Leur pouvoir varie selon les conventions mais le rapport et les recommandations ne sont généralement pas contraignants pour les pays concernés. Néanmoins, ils véhiculent un message politique fort en vue d'amener les Etats à mettre leurs politiques nationales en conformité avec les normes internationales.

Une autre méthode moins legaliste d'évaluer l'application des politiques est l'organisation de tables rondes (comme celles organisées par le Comité européen sur les migrations) et l'établissement de rapports par pays (comme le pratique la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance). Ces instruments aident les gouvernements à inscrire les normes internationales dans le droit et les pratiques nationales.

Il faudrait également suivre les politiques et pratiques des acteurs non gouvernementaux. Les employeurs, par exemple, pourraient appliquer des mesures d'égalité de traitement en fixant des objectifs quant au nombre d'immigrés et de membres de minorités à recruter et à promouvoir. L'application de ces mesures pourrait être contrôlée grâce à des audits internes ou externes. De même, les organisations syndicales et patronales peuvent s'unir pour lutter contre le racisme dans l'entreprise et établir des mécanismes internes pour suivre l'application des mesures de lutte contre la discrimination.

Evaluation¹

La capacité d'évaluer les résultats concrets est un important complément au contrôle de l'application des politiques. Seule une évaluation peut permettre

1. Ce chapitre s'inspire aussi de l'ouvrage intitulé *Les mesures et indicateurs d'intégration* (Conseil de l'Europe, 1997).

de juger si les politiques et autres mesures sont efficaces pour faciliter l'insertion, développer la participation, supprimer les avantages occultes et injustes et promouvoir la diversité.

Il y a, cependant, autour de l'évaluation, un certain nombre de facteurs qui compliquent la situation. En premier lieu, il faut être clair sur ce qui doit être évalué. Les grands principes d'action doivent être axés sur des objectifs politiques bien définis. Il peut exister de notables différences entre les pays et entre les divers acteurs nationaux sur la façon de concevoir les grands principes d'action et les objectifs politiques spécifiques. La participation de tous les intéressés, y compris les immigrés et les membres de minorités, est essentielle pour définir ces objectifs. Comme indiqué dans le présent rapport, il y a un large consensus sur les stratégies globales d'intégration des immigrés et des minorités. Il s'agit de garantir les droits d'établissement, l'égalité de traitement, la naturalisation et la lutte contre la discrimination. Dans cette optique, les gouvernements peuvent fixer une série d'objectifs, à savoir délivrer des permis de résidence permanents après un certain nombre d'années, réduire le nombre de chômeurs appartenant à un groupe minoritaire, simplifier les procédures de naturalisation et inscrire, dans la législation civile et pénale, des dispositions condamnant la discrimination. La détermination d'objectifs politiques conduit naturellement à définir des «indicateurs d'intégration». De même, on peut fixer des indicateurs de diversité; les services éducatifs et sanitaires, par exemple, doivent s'adresser à des populations diverses et répondre à leurs différents besoins. La liste de ces besoins et des moyens de les satisfaire peut se traduire par des «indicateurs de diversité».

En second lieu, il faut qu'il y ait un accord sur les méthodes d'évaluation. Les personnes directement concernées doivent être associées à l'application de toute méthode adoptée. On peut appliquer les méthodes quantitatives et qualitatives soit alternativement, soit en combinaison. Les recensements de population comportent souvent des informations sur l'éducation, le métier, la situation professionnelle, les langues parlées, l'origine nationale ou ethnique. Ils offrent ainsi une abondance de données sur la composition de la population, les tendances démographiques, les changements de position sur le marché du travail, etc. L'analyse de ces données peut permettre de se faire une idée du nombre d'étrangers et d'immigrés, du taux de naturalisation, du nombre de mariages mixtes, du taux de fécondité des immigrés par rapport à d'autres groupes, du niveau d'éducation, de la situation professionnelle, etc. Les enquêtes périodiques sur les ménages peuvent fournir des informations complémentaires et approfondies sur ces questions. Les études longitudinales sur les processus d'intégration des immigrés ou la diversification des réservoirs de main-d'œuvre fournissent des informations précieuses sur les succès et échecs des politiques d'intégration et de promotion de la diversité. Les études qualitatives peuvent évaluer, par exemple, le degré d'acceptation des immigrés et des minorités (ce que l'on qualifie de «baromètres»), la valeur ajoutée de la gestion de la diversité, etc.

En troisième lieu, compte tenu de diverses expériences historiques et/ou de traditions nationales, un nombre important de pays européens restent hostiles à la déclaration de l'origine ethnique ou de l'appartenance à un groupe ethnique. Par conséquent, les immigrés naturalisés et les minorités n'apparaissent pas dans les statistiques, ce qui entrave l'appréciation de la situation professionnelle des minorités (recrutement, maintien en fonction et promotion), de la participation des minorités au marché du travail et des résultats scolaires, pour ne citer que quelques exemples.

Malgré ces difficultés, l'évaluation peut être un bon instrument pour renforcer l'efficacité des politiques, déceler et supprimer les obstacles par une participation pleine et entière des immigrés et des minorités à la vie sociale. On peut développer et utiliser la liste ci-après des indicateurs d'intégration et de mise en valeur de la diversité.

L'assurance d'un statut de résident renforce l'intégration. En relation avec cette question, on peut établir la liste d'indicateurs suivante:

- délai et nombre de conditions fixées pour obtenir le statut de résident permanent;
- nombre de permis de résident permanent délivrés chaque année;
- droits concomitants (accès au marché du travail, liberté de circulation, etc.);
- durée de validité du statut et procédure de prorogation du permis;
- nombre de personnes annuellement réunies à leur famille;
- délai et critères du regroupement familial;
- nombre de motifs d'expulsion;
- nombre d'expulsions par an.

Des études qualitatives peuvent fournir des informations sur le sentiment de sécurité des populations immigrées et minoritaires.

L'égalité de traitement est la pierre angulaire des politiques d'intégration européennes. La liste des indicateurs englobe les points ci-après et établit aussi une distinction par âge et par sexe:

1. *Aspects démographiques:*
 - nationalité
 - sexe
 - tranche d'âge 0-6/6-12/12-18/18-25/25-45/45-65/ + 65
 - taux de natalité/fécondité
2. *Le type d'immigration:*
 - regroupement familial
 - réfugiés
 - mariage
 - immigration économique
 - nombre d'expulsions

3. *L'insertion sur le marché du travail*

- a. *Secteur d'activité*
- primaire
 - secondaire
 - tertiaire

secteur public/privé

- b. *statut*
- sans statut
 - chômage de courte durée – de longue durée
 - ouvrier spécialisé – qualifié
 - employé niveau inférieur – supérieur
 - cadre
 - petit indépendant
 - profession libérale
 - gestionnaire d'entreprise 0-10 pers. ;
> 10 pers.

4. *Emploi – formation*

a. *niveau de qualification*

- sans
- école primaire
- secondaire inférieur
- secondaire supérieur
- études supérieures de type court
- études supérieures de type long

b. *participation et nombre d'heures*

- aux formations professionnelles
- aux formations éducation permanente et promotion sociale
- à l'alphabétisation et cours de langue
- taux de syndicalisation des saisonniers

5. *Prestations sociales*

- inscrits à la sécurité sociale
- bénéficiaires d'allocations familiales
- bénéficiaires de pensions
- bénéficiaires d'assurances maladie
- ayant un handicap de + de 66%
- bénéficiant d'un revenu minimum d'insertion

6. *Logement*

- type de logement
- maison unifamiliale
 - appartement
 - studio ou chambre

- statut du logement
 - propriétaire
 - locataire privé
 - locataire logement social

- qualité du logement
 - avec sanitaires individuels
 - avec chauffage central
 - - de 20 m² / + de 20 m² par personne

- environnement du logement
 - quartier logements sociaux
 - quartier urbain
 - périphérie
 - milieu rural

7. Education

- participation
 - à l'éducation préscolaire
 - à l'enseignement primaire
 - à l'enseignement secondaire inférieur
 - à l'enseignement secondaire supérieur
 - à l'enseignement professionnel
 - à l'enseignement supérieur de type court
 - à l'enseignement supérieur de type long
 - à la formation de promotion sociale
 - à la formation professionnelle pour adultes
 - à la formation d'éducation permanente

8. Participation à la vie sociale, politique et culturelle

- taux de participation à la vie associative privée
- taux de participation aux institutions sociales
- syndicats
- mutuelle
- logement social
- organisations patronales
- conseils d'établissement scolaire
- taux de participation aux partis politiques
- taux d'inscription sur les listes électorales
- taux de participation aux élections européennes, nationales, régionales, locales
- taux de candidats immigrés
- taux d'élus immigrés
- taux de participation à des institutions ou organismes clés

Il y a souvent des obstacles juridiques à l'égalité de traitement et à la participation dans certains secteurs de la vie publique. On pourrait établir une liste de ces obstacles et mener des études qualitatives pour savoir si les immigrés et les minorités ont le sentiment d'être traités sur un pied d'égalité.

La naturalisation facilite l'intégration. Les indicateurs sont:

- les conditions et délais pour l'acquisition de la nationalité;
- les possibilités de double nationalité;
- les taux de naturalisation dans les diverses catégories d'immigrés ou de minorités.

Des études qualitatives pourraient fournir des informations sur le sentiment d'appartenance à un pays ressenti par les populations immigrées et minoritaires.

Les indicateurs de la discrimination et du racisme sont:

- les données sur les actes racistes et discriminatoires;
- les données sur les violences et le harcèlement à caractère racial;
- le nombre de plaintes pour discrimination et de condamnations;
- les données sur les comportements discriminatoires dans l'administration (y compris la police);
- les données sur les comportements discriminatoires directs et indirects dans le secteur privé (marché du travail et services).

Ces informations devraient être complétées par des données sur les attitudes, les opinions et sentiments. Outre les études de la population générale, il faudrait mener des enquêtes ciblées permettant d'établir les expériences et les sentiments des victimes (potentielles) du racisme.

Le coût des actions discriminatoires comme l'exclusion du marché du travail d'immigrés et de membres de minorités hautement qualifiés est également très élevé en termes économiques. On pourrait élaborer des indicateurs pour évaluer ce coût.

S'agissant de la diversité, on peut établir une liste d'indicateurs pour les différents domaines de la vie publique, économique, l'éducation, la culture, etc. Dans une certaine mesure, ces indicateurs sont élaborés à partir des indicateurs sur l'égalité de traitement et la non-discrimination.

On peut établir des indicateurs sur la visibilité des immigrés et des minorités dans la vie publique. Les fonctionnaires devraient être représentatifs de l'ensemble de la population. On peut évaluer la situation des immigrés et des membres de minorités en matière de recrutement, de formation professionnelle et de promotion. Les fournisseurs de services publics devraient adapter leurs services aux diverses catégories de population. Il convient de faire l'inventaire de ces besoins et, parallèlement, des objectifs pour les satisfaire.

Après un certain temps, on peut évaluer l'efficacité des mesures appliquées pour atteindre ces objectifs.

Le secteur privé peut prendre des mesures similaires. On peut aussi faire l'inventaire des déclarations d'intention des entreprises qui se proposent de promouvoir l'égalité des chances et d'employer une main-d'œuvre d'origines diverses. En outre, on peut établir des indicateurs pour évaluer l'évolution de la culture d'entreprise. De même, on peut mesurer l'augmentation ou la baisse du rendement et faire le lien avec la gestion de l'entreprise en matière de diversité. Ces méthodes peuvent s'appliquer également aux employeurs publics.

On peut contrôler les médias au sujet des articles et des programmes consacrés aux questions relatives à la diversité et à propos de la visibilité du personnel issu de la population immigrée et minoritaire.

Enfin, un autre indicateur de la diversité est le montant des subventions gouvernementales ou des fonds privés consacrés à la promotion de la culture et des arts des immigrants et des minorités.

Annexe I

Les flux migratoires en Europe

Tableau 1
Composantes de l'évolution démographique en Europe, 1995-98

		pourcentage de moyenne annuelle		
		Croissance de la population	Accroissement naturel	Migration nette
Albanie	¹	–	–	–
Andorre		0,13	0,77	–0,64
Autriche		0,12	0,07	0,06
Belgique		0,20	0,10	0,10
Bulgarie	⁵	–0,59	–0,59	0,01
Croatie	²	–0,64	0,05	–0,68
Chypre		0,73	0,66	0,07
République tchèque		–0,11	–0,21	0,10
Danemark		0,46	0,14	0,33
Estonie		–0,78	–0,45	–0,34
Finlande		0,30	0,21	0,09
France		0,40	0,34	0,07
Allemagne		0,15	–0,10	0,25
Grèce		0,21	0,01	0,21
Hongrie		–0,38	–0,38	0,00
Islande		0,79	0,88	–0,09
Irlande	²	0,88	0,51	0,37
Italie		0,15	–0,05	0,20
Lettonie		–0,91	–0,63	–0,28
Liechtenstein	¹	1,11	0,61	0,23
Lituanie		–0,11	–0,10	–0,01
Luxembourg		1,35	0,39	0,97
Malte	³	0,58	0,49	0,09
Moldova		–0,32	–0,04	–0,28
Pays-Bas		0,54	0,36	0,18
Norvège		0,55	0,35	0,20
Pologne		0,06	0,09	–0,04
Portugal		0,17	0,06	0,11
Roumanie		–0,25	–0,18	–0,07

Fédération de Russie		-0,27	-0,52	0,25
Saint-Marin		1,50	0,36	1,14
République slovaque		0,17	0,14	0,04
Slovénie		-0,14	-0,02	-0,12
Espagne		0,14	0,03	0,11
Suède		0,11	0,01	0,10
Suisse		0,34	0,26	0,08
«l'ex-République yougoslave de Macédoine»	²	0,76	0,74	0,02
Turquie		1,40	1,57	-0,06
Ukraine	⁴	-0,77	...	0,77
Royaume-Uni	²	0,33	0,16	0,18
Arménie		0,30	0,55	-0,26
Azerbaïdjan		0,98	1,08	-0,10
Bélarus		-0,29	-0,39	0,11
Bosnie et Herzégovine	
Géorgie	
Yougoslavie	^{2,6}	0,25	0,25	0,00

Source: Conseil de l'Europe, 1999, Evolution démographique récente en Europe.

Notes:

1. Moyenne 1995-96
2. Moyenne 1995-97
3. Moyenne 1995-96, 98
4. 1995 seulement (croissance et migration nette seulement)
5. 1996 seulement (migration nette seulement)
6. 1997 seulement (migration nette seulement)

Tableau 2 – Effectifs de population étrangère dans les pays d'Europe occidentale sélectionnés, 1980-1997 (milliers)

A – Pays d'Europe occidentale								
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Autriche ¹	282,7	299,2	302,9	296,7	297,8	304,4	314,9	326,2
Belgique ²	–	885,7	891,2	890,9	897,6	846,5	853,2	862,5
Danemark ³	101,6	101,9	103,1	104,1	107,7	117,0	128,3	136,2
Finlande ⁴	12,8	13,7	14,3	15,7	16,8	17,0	17,3	17,7
France ⁵	–	–	3714,2	–	–	3752,2	–	–
Allemagne ⁶	4453,3	4629,8	4666,9	4534,9	4363,7	4378,9	4512,7	4630,2
Grèce ⁷	213,0	223,0	229,7	232,0	234,1	233,2	220,1	217,8
Irlande ^{8, 12}	–	–	–	–	–	–	–	–
Italie ⁹	298,7	331,7	358,9	381,3	403,9	423,0	450,2	572,1
Luxembourg ¹⁶	94,3	95,4	95,6	96,2	96,9	98,0	96,8	98,6
Pays-Bas	520,9	537,6	546,5	552,4	558,7	552,5	568,0	591,8
Norvège ¹⁰	82,6	86,5	90,6	94,7	97,8	101,5	109,3	123,7
Portugal ^{11, 12}	49,3	53,6	57,7	65,9	72,6	80,0	87,0	89,8
Espagne ¹²	182,0	197,9	200,9	210,4	226,5	241,9	293,2	334,9
Suède ¹³	421,7	414,0	405,5	397,1	390,6	388,6	390,8	401,0
Suisse ¹⁴	892,8	909,9	925,8	925,6	932,4	939,7	956,0	978,7
Turquie	–	–	–	–	–	–	24,9	–
Royaume-Uni ¹⁵	–	–	–	–	1601,0	1731,0	1820,0	1839,0
B – Pays d'Europe centrale et orientale ¹⁹								
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Bulgarie ²⁰	–	–	–	–	–	–	–	–
République tchèque ²¹	–	–	–	–	–	–	–	34,6
Hongrie ²²	–	–	–	–	–	–	–	–
Pologne ²³	–	–	–	–	–	–	–	–
Roumanie ²⁴	–	–	–	–	–	–	–	–
Slovénie ²⁵	–	–	–	–	–	–	–	–
Russie ²⁶	–	–	–	–	–	–	–	–
Lettonie ²⁷	–	–	–	–	–	–	–	–

1. Données Sopemi de 1983 à 1993 (1994)

2. En 1985, du fait de la modification du code de la nationalité, certaines personnes qui auraient autrefois été comptées comme étrangères ont été incluses dans les nationaux. Cela a entraîné une diminution marquée de la population étrangère. Source: Eurostat (1994) et Sopemi (1994)

3. Les données pour une année donnée sont celles au 1/1 de l'année suivante

4. Source: Bureau central de la statistique de Finlande.

5. Recensements de population des 4/3/82 et 6/3/90. Le chiffre du recensement du 20/2/75 est de 3442,4.

6. Données au 30/10 jusqu'à 1984 et en 1990 et au 31/12 pour toutes les autres années. Sauf pour 1991 & 1992, concernant l'Allemagne de l'Ouest. FSO.

7. Source: NSSG (1994) et Ministère de l'Intérieur dans le rapport 1995 à l'OCDE par le correspondant Sopemi grec. Chiffres de 1993 et 1994 arrondis.

8. Ministère de la Justice, états annuels, (citoyens britanniques exclus). Chiffres 1995 tirés du rapport à l'OCDE du correspondant Somemi irlandais.

9. Les données sont ajustées pour tenir compte des régularisations qui se sont produites en 1987-88 et 1990. La chute des effectifs pour 1989 résulte d'une révision du registre des étrangers (éliminant les enregistrements doubles, tenant compte des retours) Source: Ministère de l'Intérieur, élaboré par CENSIS.

10. A partir de 1987, les demandeurs d'asile dont les requêtes sont traitées sont inclus. Leur nombre était assez faible dans les années antérieures.

11. Source: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Le chiffre de 1993 inclut une estimation de 39 200 d'après une régularisation spéciale.

12. Eurostat (1994) et Sopemi (1994)

13. Certains permis d'étrangers de courte durée ne sont pas comptés (principalement des citoyens d'autres pays nordiques).

17									
1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
344,0	387,2	456,1	532,7	623,0	689,0	713,5	723,0	728,0	732,7
868,8	880,8	904,5	922,5	909,3	920,6	922,3	909,7	911,9	903,1
142,0	150,6	160,6	169,5	180,1	189,0	196,7	222,7	237,7	237,7
18,7	21,2	26,3	37,6	46,3	55,6	62,0	68,6	73,8	81,0
-	-	3607,6	3596,6	-	-	-	-	-	-
4489,1	4845,9	5241,8	5882,3	6495,8	6878,1	6990,5	7173,9	7314,0	-
222,6	226,1	229,1	253,3	262,3	265,0	244,0	153,0	155,0	-
-	79,3	80,8	87,7	94,9	89,9	91,1	96,1	117,8	114,4
645,4	490,4	781,1	859,6	925,2	987,4	922,7	991,4	1095,6	1240,7
100,9	104,0	110,0	114,7	119,7	124,5	130,0	132,5	138,1	142,8
623,7	641,9	692,4	732,9	757,4	779,8	757,1	728,4	679,9	-
135,9	140,3	143,3	147,8	154,0	162,3	164,0	160,8	157,5	-
94,7	101,0	107,8	114,0	121,5	121,5	170,8	157,1	157,0	168,3
360,0	398,1	407,7	360,7	393,1	430,4	461,0	499,8	539,0	609,8
421,0	456,0	483,7	493,8	499,1	507,5	537,4	531,8	526,6	522,0
1006,5	1040,3	1100,3	1163,2	1213,5	1260,3	1300,1	1363,6	1370,6	1372,7
-	-	-	-	-	-	-	-	68,1	135,9
1821,0	1949,0	1875,0	1791,0	1985,0	2001,0	1946,0	2084,0	1983,0	2066,0

28									
1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
-	24,1	23,4	28,0	-	31,4	34,4	-	36,3	-
34,9	35,2	34,9	37,7	49,6	77,1	103,7	158,6	198,6	210,0
-	-	-	73,9	88,2	-	138,1	140,0	138,0	143,0
-	-	-	-	-	30,0	-	-	70,0	-
-	-	-	-	3,2	2,7	1,9	1,9	1,7	1,4
-	-	-	-	-	-	24,8	48,0	43,0	-
-	-	-	-	-	-	-	171,6	158,5	138,3
-	-	-	-	-	-	-	-	7,1	12,1

14. Nombres d'étrangers ayant un permis de résidence annuel (y compris, jusqu'au 31/12/82, les détenteurs de permis de durée inférieure à 12 mois) et de détenteurs de permis d'installation (permis permanent). Les travailleurs saisonniers et frontaliers sont exclus. Les données de 1993 proviennent de Sopemi. Le chiffre de 1994 a été relevé en avril.
15. Nombres estimés d'après les statistiques annuelles de main-d'œuvre.
16. Estimation provisoire pour le chiffre de 1994.
17. Chiffres de 1994 provenant des bureaux centraux de la statistique, etc., dans les rapports 1995 à l'OCDE des correspondants Sopemi de chaque pays.
18. Les chiffres de 1995 et 1996 proviennent du rapport Evolution démographique récente en Europe, 1997, du Conseil de l'Europe.
19. Les données au 31/12 de l'année indiquée sont tirées des registres de population.
20. Etrangers résidents permanents, ministère de l'Intérieur. Chiffres 1990 provenant du Conseil de l'Europe (nov. 1994).
22. Détenteurs de permis de séjour temporaire uniquement.
23. Chiffres 1993 tirés de l'OIM (avril 1994) – Ressortissants étrangers titulaires de permis de séjour permanent. Le chiffre pour 1996 est estimé par Okolski.
24. Ressortissants étrangers détenteurs de permis de séjour permanent (accordés avant 1990). 80 900 avaient un permis de séjour temporaire en 1996.
25. Les chiffres 1995 et 1996 proviennent du rapport Evolution démographique récente en Europe, 1997, du Conseil de l'Europe ou de rapports à l'OCDE par les Correspondants Sopemi de chaque pays.
26. Uniquement les étrangers résidents permanents, ministère de l'Intérieur, 1998.
27. Bureau central de la Statistique de Lettonie, 1998.
28. Les chiffres 1994, 1995 et 1996 proviennent du rapport Evolution démographique récente, 1997, du Conseil de l'Europe.

Tableau 3 – Effectifs de population étrangère en pourcentage de la population totale dans les pays d'Europe occidentale sélectionnés, 1980-1997¹ (%)

A – Pays d'Europe occidentale

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Autriche ²	3,7	3,9	4,0	3,9	3,9	4,0	4,2	4,3
Belgique ³	–	9,0	9,0	9,0	9,1	8,6	8,6	8,7
Danemark ⁴	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,3	2,5	2,7
Finlande ⁵	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
France ⁶	–	–	6,8	–	–	6,8	–	–
Allemagne ⁷	7,2	7,5	7,6	7,4	7,1	7,2	7,4	7,6
Grèce ⁸	2,2	2,3	2,3	2,4	2,4	2,3	2,2	2,2
Irlande ^{9, 13}	–	–	–	–	–	–	–	–
Italie ¹⁰	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	1,0
Luxembourg ¹⁸	25,8	26,1	26,2	26,3	26,5	26,7	26,2	26,5
Pays-Bas	3,7	3,8	3,8	3,8	3,9	3,8	3,9	4,0
Norvège ¹¹	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,4	2,6	2,9
Portugal ^{12, 13}	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9
Espagne ¹³	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	0,9
Suède ¹⁴	5,1	5,0	4,9	4,8	4,7	4,6	4,7	4,8
Suisse ¹⁵	14,1	14,3	14,4	14,4	14,4	14,5	14,7	14,9
Turquie	–	–	–	–	–	–	0,04	–
Royaume-Uni ¹⁶	–	–	–	–	2,8	3,0	3,2	3,2

 B – Pays d'Europe centrale et orientale²⁰

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Bulgarie ²¹	–	–	–	–	–	–	–	–
République tchèque ²²	–	–	–	–	–	–	–	0,3
Hongrie ²³	–	–	–	–	–	–	–	–
Pologne ²⁴	–	–	–	–	–	–	–	–
Roumanie ²⁵	–	–	–	–	–	–	–	–
Slovénie ²⁶	–	–	–	–	–	–	–	–
Russie ²⁷	–	–	–	–	–	–	–	–
Lettonie ²⁸	–	–	–	–	–	–	–	–

1. Données au 31/12 de l'année indiquée, tirées, sauf pour la France, le Royaume-Uni et autres indications, des registres de population.
2. Données Sopemi 1983-1993 (1994)
3. En 1985, du fait de la modification du code de la nationalité, certaines personnes qui auraient autrefois été comptées comme étrangères ont été incluses dans les nationaux. Cela a entraîné une diminution marquée de la population étrangère. La diminution de 1995 résulte principalement des effets des modifications de la législation sur la nationalité et du retrait des demandeurs d'asile en attente de décision. Source: Eurostat (1994) et Sopemi (1994, 1997).
4. Source: Eurostat (1994) et Sopemi (1994).
5. Source: Bureau central de la statistique de Finlande. Données 1994 au 30 juin.
6. Recensements de population des 4/3/82 et 6/3/90. Le chiffre du recensement du 20/2/75 est de 3 442,4.
7. Allemagne désigne la RFA. A partir de 1991, celle-ci comprend les cinq nouveaux Länder de l'ancienne RDA. Données au 31/10 jusqu'à 1994 et en 1990 et au 31/12 pour toutes les autres années.
8. Source: NSSG (1994)
9. Ministère de la Justice, états annuels (citoyens britanniques exclus). Chiffres 1995 tirés du rapport à l'OCDE du correspondant Sopemi irlandais.
10. Les données sont ajustées pour tenir compte des régularisations qui se sont produites en 1987-88 et 1990. La chute des effectifs pour 1989 résulte d'une révision du registre des étrangers (éliminant les enregistrements doubles, tenant compte des retours). Source: Ministère de l'Intérieur, élaboré par CENSIS.
11. A partir de 1987, les demandeurs d'asile dont les requêtes sont traitées sont inclus. Leur nombre était assez faible dans les années antérieures.
12. Source: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Le chiffre de 1993 inclut une estimation de 39 200 d'après une régularisation spéciale.
13. Eurostat (1994) et Sopemi (1994)

	17						18			
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	4,5	5,1	5,9	6,8	7,9	8,6	8,9	9,0	9,0	9,1
	8,8	8,9	9,1	9,2	9,0	9,1	9,1	9,0	8,9	8,9
	2,8	2,9	3,1	3,3	3,5	3,6	3,8	4,2	4,5	4,5
	0,4	0,4	0,5	0,7	0,9	1,0	1,2	1,3	1,4	1,6
	-	-	6,3	6,3	-	-	-	-	-	-
	7,3	7,7	8,2	7,3	8,0	8,5	8,6	8,8	8,9	-
	2,2	2,2	2,3	2,5	2,5	2,6	-	1,5	1,5	1,5
	-	0,7	0,8	0,8	2,7	2,7	2,7	2,7	3,2	3,1
	1,1	0,9	1,4	1,6	1,6	1,7	1,6	1,7	1,9	2,2
	26,8	27,4	28,6	29,4	30,3	31,1	32,0	32,6	33,4	34,1
	4,2	4,3	4,6	4,8	5,0	5,1	5,0	5,0	4,3	4,5
	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,8	3,8	3,7	3,6	3,6
	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,7	1,6	1,6	1,7	1,7
	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,5
	5,0	5,3	5,6	5,7	5,7	5,8	6,1	6,0	5,9	5,9
	15,2	15,6	16,3	17,0	17,6	18,1	18,6	19,3	19,6	19,4
	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,2
	3,2	3,4	3,3	3,1	3,4	3,4	3,5	3,6	3,4	3,5
	29									
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	-	0,3	0,3	0,3	-	-	-	-	0,4	-
	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	1,0	1,5	1,9	2,0
	-	-	-	0,7	0,9	-	1,3	1,4	1,4	1,4
	-	-	-	-	-	0,1	-	-	0,2	-
	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	-	-	-	-	-	-	1,3	2,4	2,2	2,1
	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1	0,1
	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3	0,5

14. Certains permis d'étrangers de courte durée ne sont pas comptés (principalement des citoyens d'autres pays nordiques).
15. Nombre d'étrangers ayant un permis de résidence annuel (y compris, jusqu'au 31/12/82, les détenteurs de permis de durée inférieure à 12 mois) et de détenteurs de permis d'installation (permis permanent). Les travailleurs saisonniers et frontaliers sont exclus. Les données de 1993 proviennent de Sopemi.
16. Nombres estimés d'après les statistiques annuelles de main-d'œuvre.
17. Chiffres de 1994 provenant des Bureaux centraux de la statistique, etc., dans les rapports 1995 à l'OCDE des correspondants Sopemi de chaque pays.
18. Pourcentages 1994 basés sur une estimation provisoire de valeur absolue.
19. Les chiffres de 1995 et 1996 proviennent du rapport Evolution démographique récente en Europe, 1997, du Conseil de l'Europe.
20. Les données au 31/12 de l'année indiquée sont tirées des registres de population.
21. Etrangers résidents permanents, ministère de l'Intérieur. Les chiffres 1990 proviennent du Conseil de l'Europe (nov. 1994).
22. Les données proviennent des ministères du Travail et de l'Intérieur et comprennent uniquement les détenteurs de permis de séjour permanent et de longue durée.
23. Détenteurs de permis de séjour temporaire uniquement.
24. Chiffres 1993 provenant de l'OIM (avril 1994) – Ressortissants étrangers titulaires de permis de séjour permanent.
25. Recensement de 1992.
26. Les chiffres de 1994, 1995 et 1996 proviennent du rapport Evolution démographique récente, 1997, du Conseil de l'Europe.
27. Uniquement les étrangers résidents permanents, ministère de l'Intérieur, 1998.
28. Bureau central de la Statistique de Lettonie, 1998.
29. Les chiffres de 1995 et 1996 proviennent du rapport Evolution démographique récente en Europe, 1997, du Conseil de l'Europe ou de rapports à l'OCDE des correspondants Sopemi de chaque pays.

Tableau 4 – Flux entrants de population étrangère dans les pays d'Europe sélectionnés, 1980-1997^{1,2} (milliers)

A – Pays d'Europe occidentale								
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Belgique	46,8	41,3	36,2	34,3	37,2	37,5	39,3	40,1
Danemark ¹⁰	14,5	14,5	15,3	16,0	18,0	24,6	26,6	23,8
Finlande ¹⁰	1,9	2,3	2,4	2,8	2,7	2,6	2,7	2,8
France ³	59,4	75,0	144,4	64,2	51,4	43,4	38,3	39,0
Allemagne ¹⁰	632,3	502,0	322,4	276,4	333,3	400,0	479,5	473,3
Grèce ¹⁰	–	–	–	–	–	–	–	–
Islande	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	1,0
Irlande ¹¹	–	–	–	–	–	–	–	17,2
Italie ⁴	88,3	91,5	100,1	98,3	86,9	82,2	75,7	104,5
Luxembourg ¹⁰	7,4	6,9	6,4	6,2	6,0	6,6	7,4	8,3
Pays-Bas	79,8	50,4	40,9	36,4	37,3	46,2	52,8	60,9
Norvège ⁵	11,8	13,1	14,0	13,1	12,8	14,9	16,5	23,8
Portugal	–	–	–	–	–	–	–	–
Espagne ^{6,10}	3,0	11,3	2,8	3,6	4,4	6,2	4,3	5,3
Suède ⁷	34,4	27,4	25,1	22,3	26,1	27,9	34,0	37,1
Suisse ⁸	70,5	80,3	74,7	58,3	58,6	59,4	66,8	71,5
Royaume-Uni ⁹	107,0	93,0	104,0	108,0	106,0	122,0	130,0	113,0
B – Pays d'Europe centrale et orientale ¹³								
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
République tchèque ¹⁴	–	–	–	–	–	–	–	–
Hongrie ⁵	–	–	–	–	–	–	–	–
Pologne ¹⁶	–	–	–	–	–	–	–	–
Estonie ¹⁷	–	–	–	–	–	–	–	–
Lettonie ¹⁷	–	–	–	–	–	–	–	–
Lituanie ¹⁷	–	–	–	–	–	–	–	–
Roumanie ¹⁸	–	–	–	–	–	–	–	–
République slovaque	–	–	–	–	–	–	–	–
«ex-Rép. youg. Macédoine»	–	–	–	–	–	–	–	–
Russie ¹⁹	–	–	–	–	–	–	–	–
Croatie	–	–	–	–	–	–	–	–

1. Demandeurs d'asile exclus.

2. La source utilisée pour chaque pays est l'institut national de la statistique, sauf indication contraire.

3. Entrées de nouveaux travailleurs étrangers, y compris les détenteurs de permis de travail provisoires (APT) et les étrangers admis pour des raisons de regroupement familial. N'inclut pas les résidents des pays de l'UE (travailleurs et membres de leur famille) qui ne sont pas passés par le Bureau des Migrations Internationales (OMI). Chiffres 1993 arrondis au millier le plus proche.

4. 1980-1991: entrées nouvelles dans les registres de population. Données 1992 tirées des rapports Sopemi nationaux (1993).

5. Entrées d'étrangers ayant l'intention de rester plus de six mois en Norvège.

6. Instituto Nacional de Estadística (INE).

7. Certaines entrées de courte durée ne sont pas comptées (principalement citoyens d'autres pays nordiques).

8. Entrées d'étrangers détenteurs de permis de résidence annuels et de permis d'établissement (permis permanent) qui reviennent en Suisse après un séjour temporaire à l'étranger. Comprend, jusqu'au 31 décembre 1982, les détenteurs de permis de durée inférieure à 12 mois. Les travailleurs saisonniers et frontaliers (y compris les saisonniers qui obtiennent un permis permanent) sont exclus. Les transformations sont exclues.

9. Source: International Passenger Survey, OPCS. Les chiffres de 1993 et 94 sont arrondis au millier le plus proche.

12

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
38,2	43,5	50,4	54,1	55,1	53,0	56,0	53,1	51,9	-
22,1	24,4	26,2	29,2	29,1	28,2	28,9	45,9	31,5	-
3,2	4,2	6,5	13,2	10,4	10,9	7,6	7,3	7,5	8,1
44,0	53,2	63,1	65,3	-	116,0	82,8	68,0	74,0	-
648,6	770,8	842,4	920,5	1208,0	989,8	773,9	792,7	707,9	615,3
-	-	25,0	13,4	-	16,3	-	-	22,2	-
1,8	1,0	1,1	1,7	1,0	0,9	-	-	1,3	-
19,2	26,7	33,3	33,3	40,9	35,0	31,5	-	21,5	-
85,8	81,2	96,7	70,9	72,3	-	-	31,0	-	-
9,0	9,1	10,3	10,9	10,7	10,1	10,1	10,3	10,0	10,4
58,3	65,4	81,3	84,3	83,0	87,6	68,4	67,0	77,0	76,7
23,0	18,4	15,7	16,1	17,2	22,3	17,9	16,5	17,2	22,0
-	-	-	-	13,7	9,9	-	-	3,6	-
9,7	14,4	13,7	10,6	18,2	15,4	18,6	19,5	16,7	-
44,5	58,9	53,2	43,9	39,5	54,8	74,7	36,1	29,3	33,0
76,1	80,4	101,4	109,8	112,1	104,0	91,7	87,9	74,3	-
127,0	146,0	161,0	150,0	116,4	120,0	133,0	154,0	168,0	188,0
1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
-	0,7	12,4	14,1	19,1	12,9	10,2	10,5	10,9	12,8
-	33,7	37,1	22,8	14,8	15,9	12,8	13,2	12,5	-
-	2,2	2,6	5,0	6,5	5,9	6,9	8,1	8,2	8,4
-	12,5	8,4	5,2	3,5	2,4	1,6	1,6	1,6	1,6
-	40,3	32,3	14,7	6,2	4,1	3,0	2,8	-	-
-	47,4	38,6	14,2	6,7	2,9	1,7	2,0	3,0	2,5
-	-	-	1,6	1,8	1,3	0,9	4,5	2,1	6,6
-	-	-	-	-	-	-	3,0	2,5	-
-	-	-	-	-	1,5	1,8	1,0	0,6	0,6
-	989,7	1036,3	806,0	1011,3	979,3	1191,4	866,3	647,0	597,7
-	-	-	10,1	48,3	57,7	33,4	42,0	44,6	-

10. Données Eurostat 1993 (1995).

11. Source: estimation annuelle des populations et migrations CSO (1994), 1988-1995, dans le rapport 1995 à l'OCDE du correspondant Sopemi irlandais. Les chiffres pour 1992-1994 sont provisoires et sont susceptibles d'être révisés lorsqu'on disposera des résultats du recensement de 1996.

12. Chiffres 1994 et 1995 tirés du rapport à l'OCDE du correspondant Sopemi de chaque pays.

13. Demandeurs d'asile exclus.

14. Les immigrants sont des personnes auxquelles un permis de séjour permanent a été accordé Le chiffre de 1994 est tiré du Bureau de la Statistique tchèque dans le rapport 1995 à l'OCDE du correspondant Sopemi tchèque. Il comprend les immigrants provenant de la République slovaque (à partir de 1990).

15. Source: KEOKH, dans le rapport 1996 à l'OCDE du correspondant Sopemi hongrois.

16. Les immigrants sont des personnes auxquelles un permis de séjour permanent a été accordé. Les chiffres peuvent être sous-estimés étant donné que les enfants accompagnant les immigrants ne sont pas tous enregistrés.

17. Enregistrés comme flux de migration 'extérieure' en ce qui concerne les pays non baltes. Chiffres tirés du rapport 1996 à l'OCDE du correspondant des États baltes. Flux de nationaux inclus.

18. Personnes titulaires d'un permis de séjour permanent.

19. Source: Comité d'Etat de la Statistique, 1998.

Annexe II

Etat des lieux de la ratification des conventions européennes pertinentes

Nations Unies

Convention internationale relative au statut des réfugiés (1951)

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965)

Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990)

Site Internet: <http://untreaty.un.org/>

Convention internationale relative aux droits de l'enfant (1989)

Convention de l'OIT sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires) (1975)

Convention de l'OIT concernant la discrimination (emploi et profession) (1960)

Convention de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux (1989)

Site Internet: <http://www.ilolex.ilo.ch:1567/public/>

Instruments juridiques du Conseil de l'Europe:

Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et protocoles à ladite Convention (comprend les n^{os} 9, 44, 45, 46, 55, 114, 117, 118, 140) (1991) (STE 5)

Convention européenne d'établissement (1977) (STE 19)

Charte sociale européenne et Protocole additionnel (1990) (STE 35 et 128)

Charte sociale (révisée) (1996) (STE 163)

Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (1985), (STE 93)

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (Strasbourg, 1995) (1995) (STE 157)

Convention culturelle européenne (1982) (STE 18)

Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (Strasbourg, 1992) (1993) (STE 148)

Convention européenne sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités (STE 43)

Convention européenne sur la nationalité (1997) (STE 166)

Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (Strasbourg, 1992) (1992) (STE 144)

Site Internet: <http://conventions.coe.int/treaty/FR/cadreprincipal.htm>

Annexe III

Liste des publications dans le domaine des relations intercommunautaires

Titres dans la série «Relations intercommunautaires»:

Formation de la police concernant les relations avec les migrants et les groupes ethniques, Directives pratiques, 1994 (ISBN 92-871-2458-2)

Combattre le racisme et la xénophobie: action pratique au niveau local, 1995 (ISBN 92-871-2694-1)

Projets de formation professionnelle: vers l'égalité des chances des immigrés, 1994 (ISBN 92-871-2567-8)

Les femmes immigrées et l'intégration, 1995 (ISBN 92-871-2833-2)

Le rôle du patronat et des syndicats dans la promotion de l'égalité des chances dans le secteur de l'emploi, 1996 (ISBN 92-871-3038-8)

Combattre la violence raciste et xénophobe: étude et orientation pratique, 1996 (ISBN 92-871-3036-1)

Projets de quartier dans les zones à forte concentration d'immigrés, 1996 (ISBN 92-871-3178-3)

Combattre la violence raciste et xénophobe en Europe: études de cas, 1997 (ISBN 92-871-3482-0)

Les mesures et indicateurs d'intégration, 1997 (ISBN 92-871-3497-9)

Initiatives d'employeurs pour promouvoir l'emploi et l'intégration des immigrés, 1998 (ISBN 92-871-3785-4)

Sécurité de résidence des immigrés de longue durée: étude comparative de la législation et de la pratique des pays européens, Kees Groenendijk, Elspeth Guild et Halil Dogan, 1998 (ISBN 92-871-3787-0)

La participation politique et sociale des immigrés à travers des mécanismes de consultation, 1999 (ISBN 92-871-3890-7)

La religion et l'intégration des immigrés, 1999 (ISBN 92-871-4040-5)

Les stratégies de mise en œuvre des politiques d'intégration – Actes [Prague, 4-6 mai 1999] [CDMG (2000) 8]

Annexe IV

Ensemble des activités ayant permis l'élaboration du présent rapport

I. Groupe de rédaction (MG-ED)

Six réunions ont été tenues aux dates suivantes:

- 29/30 avril 1998
- 04/06 novembre 1998
- 24/26 février 1999
- 17/18 juin 1999
- 14/15 octobre 1999
- 16/17 décembre 1999

Le Comité européen sur les migrations (CDMG) a été consulté à tous les stades d'élaboration du projet de rapport. Il en a adopté la version finale au cours de sa 42^e réunion, tenue à Strasbourg du 3 au 5 mai 2000.

Liste des membres du Groupe de rédaction

France

M^{me} **Nadia MAROT**, Chef du Bureau des affaires internationales, Direction de la Population et des Migrations, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 8 avenue de Ségur, F-75350 PARIS 07SP

Tel.: + 33 1 40 56 40 05. Fax: + 33 1 40 56 50 42.

E-mail: Nadia.Marot@sante.gouv.fr

Hongrie

Ms **Éva HEGYESINE ORSÓS**, Terez krt. 6, H-1066 BUDAPEST VI

Tel.: +36 1 321 39 66 – Fax: +36 1 351 60 31 – E-mail: orsoseva@mail.mata.vu

Italie

Ms **Vaifra PALANCA**, Ministry of Social Affairs, Via Veneto 56, I-00186 ROME

Tel: +39 6 48 16 14 29; Fax: +39 6 48 16 14 73 – E-mail: palanca@affarisociali.it

Pays-Bas

Mr **Jacques P. VEERIS**, Kersengarde 258, NL-2272 NN VOORBURG

Tel.: +31 70 3270992 – E-mail: jpveeris@bart.nl

Norvège

Ms Litt-Woon LONG, Sverdrupsg. 5, N-0559 OSLO
Tel.: +47 22 37 06 64 – E-mail: litt-woon.long@deloitte.no

Pologne

Mr Tomasz Kuba KOZLOWSKI
Institute of Public Affairs, ul. Mikolaja Reja 7 – 00-922-WARSAW 54
Tel.: +48 22 825 59 07 – Fax: +48 22 825 53 05 – e-mail: kuba@isp.org.pl

Fédération de Russie

Mrs Natalia VORONINA, Leader Researcher, Institute of Ethnology and Anthropology, Russian Academy of Sciences, RUS-MOSCOW
Tel./Fax: +7 095 924 23 92 – E-mail: nvoronina@glasnet.ru

Royaume-Uni

Ms Mary COUSSEY, Senior Research Associate, Judge Institute of Management Studies, University of Cambridge, The Lodge, Clare College, GB – CAMBRIDGE CR2 1TL
Tel: 44 1223 328 168 – Fax: 44 1223 333 249 – E-mail: mc215@cam.ac.uk

Consultants

Mr Jan NIESSEN, Director
Migration Policy Group (MPG), 205 rue Belliard, Box 1, B-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 2 230 59 30 – Fax: +32 2 280 09 25 – E-mail: jniessen@compuserve.com

Ms Lori LINDBURG, Senior Research Associate,
Migration Policy Group (MPG), 205 rue Belliard, Box 1, B-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 2 230 59 30 – Fax: +32 2 280 09 25

Ms Christina WILLE, Research Associate
Migration Policy Group (MPG), 205 rue Belliard, Box 1, B-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 2 230 59 30 – Fax: +32 2 280 09 25

Secrétariat

M^{me} Maria OCHOA-LLIDO, Chef de la Division des migrations et des Roms/Tsiganes
Tel: +33 (0)3 88 41 21 79 – Fax: +33 (0)3 88 41 27 31
E-mail: maria.choa-llido@coe.int

M^{me} Eva KOPROLIN, Administratrice
Division des migrations et des Roms/Tsiganes
Tel: +33 (0)3 88 41 29 24 – Fax: +33 (0)3 88 41 27 31
E-mail: eva.koprolin@coe.int

M^{me} Isabelle CHANEL, Secrétaire
Division des migrations et des Roms/Tsiganes
Tel. +33 (0)3 88 41 21 66 – Fax: +33 (0)3 88 41 27 31
E-mail: isabelle.chanel@coe.int

Audition d'experts du 24 février 1999

Au cours de la troisième réunion du Groupe de rédaction (MG-ED), une audition avec les experts ci-après a été organisée, grâce au soutien financier de la Fondation culturelle européenne. Cet échange de vues a permis d'enrichir le contenu du rapport.

Dr Eva Maria BLUM, Amt für Multikulturelle Angelegenheiten,
Walter Kolb Strasse, 9-11, – D-60594 FRANKFURT
Tel.: +49 69 212 38765 – Fax: + 49 69 212 37946

Prof Marco MARTINIELLO, Chercheur qualifié FNRS et maître de conférences,
Université de Liège, Faculté de Droit – Science Politique, Centre d'Etudes des
Migrations et de l'Ethnicité (CEDEM) Batiment 31, Boite 38, 7, Boulevard du Rectorat,
B-4000 LIEGE (Sart-Tilman)
Tel.: + 32 4 366 30 40 – Fax: +32 4 366 45 57 – E-mail: M.Martiniello@ulg.ac.be

Mr Ivan VEJVODA, Executive Director, Fund for an Open Society, Zmaj Jovina 34,
11000 BELGRADE, YUGOSLAVIA
Tel.: +381 11 3283076 – Fax: +381 11 3283602
E-mail: ivejvoda@sfi.opennet.org

Ms Veronie WILLEMARS, Grants Officer, European Cultural Foundation,
Jan van Goyenkade 5, – NL-1075 HN AMSTERDAM
Tel.: +31 20 6760222 – Fax: +31 20 6752231 – E-mail: vwillemars@eurocult.org

II. Tables rondes nationales dans les pays d'immigration récente organisées avec le Groupe sur les Politiques de Migration (MPG) en collaboration avec la Fondation Européenne de la Culture

Depuis la Conférence de Varsovie, en 1996, le CDMG organise, en collaboration avec le Groupe sur les Politiques des Migrations, des tables rondes nationales sur les politiques en matière d'intégration et de relations intercommunautaires. Ces événements se tiennent dans les pays d'immigration récente (surtout l'Europe méridionale, centrale et orientale), où les politiques d'intégration en sont encore à un stade d'élaboration relativement peu avancé. Les pays concernés ont estimé que ces tables rondes étaient un moyen efficace d'engager un dialogue avec toutes les parties concernées par les politiques d'intégration.

En 1998 et 1999, des tables rondes se sont tenues dans les pays suivants: Bulgarie, République tchèque, Grèce, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Finlande, Lituanie, Fédération de Russie, Slovénie, Ukraine et Albanie.

A l'occasion de son 50^e anniversaire, célébré en 1999, le Conseil de l'Europe a réitéré son engagement à promouvoir la cohésion et la solidarité face aux facteurs de division que sont le racisme, la xénophobie, l'intolérance politique, culturelle ou religieuse et la discrimination à l'égard des minorités. Il a également exprimé sa volonté de tirer parti de la communauté culturelle que forme une Europe riche de sa diversité, sûre de son identité et ouverte au monde. Le présent rapport sur la «Diversité et la cohésion» pose comme principe de base que l'intégration des immigrés et des minorités nationales est l'un des piliers de la cohésion sociale.

Dressant le bilan de la situation actuelle en matière de politiques d'intégration dans les différents Etats membres, le rapport met en évidence les enseignements tirés depuis 1991 dans des domaines tels que diversité et cohésion, citoyenneté et participation, gestion ordonnée des mouvements migratoires ou protection des minorités.

Intrinsèquement prospectif, il identifie les moyens d'établir, par une approche globale, des relations intercommunautaires positives pour la société européenne du nouveau millénaire par la promotion d'un environnement politique, économique, culturel et juridique favorable à la diversité, et par la promotion de la cohésion sociale, fondée sur le renforcement et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, en particulier, des droits sociaux.

ISBN 92-871-4344-7



Editions du Conseil de l'Europe