

# **COMBATTRE LE RACISME ET LA XENOPHOBIE:**

**ACTION PRATIQUE AU NIVEAU LOCAL**

Relations intercommunautaires

# **COMBATTRE LE RACISME ET LA XENOPHOBIE:**

ACTION PRATIQUE AU NIVEAU LOCAL

Direction des Affaires économiques et sociales

Les éditions du Conseil de l'Europe, 1994

Edition anglaise:

*Tackling racism and xenophobia:  
practical action at the local level*

ISBN.....

Strasbourg, Conseil de l'Europe, Service de l'édition et de la documentation  
ISBN.....  
Conseil de l'Europe, 1994  
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

## TABLE DES MATIERES

Préface.....	5
<b>Conclusions</b> présentées par le Rapporteur général.....	9
L'unité du racisme contemporain en Europe .....	35
<b>Description des projets</b> .....	55
1. Une réaction locale à la violence raciale: Le projet de North Plaistow, Royaume-Uni.....	57
2. Le Bureau régional de coordination pour l'action contre la xénophobie, Völklingen (Sarre), Allemagne.....	71
3. Le Fonds d'intégration de Vienne et ses bureaux dans les différents arrondissements Vienne, Autriche.....	85
4. Le rassemblement de Strängnäs, La Fondation Globetree, Suède .....	91
5. La Cellule départementale de coordination et de	

lutte contre le racisme de la Préfecture du Rhône,  
Région Rhône-Alpes, France ..... 101

6.	Une infrastructure de lutte contre le racisme, Conseil de Rotterdam pour la lutte contre la discrimination .....	107
7.	Le plan d'action de Brumunddal, Norvège .....	123
8.	Bureau régional de Potsdam pour les étrangers, Potsdam, Allemagne.....	133
9.	Activités culturelles dans la région du Latium, Italie.....	141
10.	Mesures de lutte contre le racisme et l'animosité envers les étrangers à Berlin, Allemagne .....	149
	<b>Liste des orateurs et des projets.....</b>	<b>161</b>

## PREFACE

La présente brochure fait partie d'une série conçue pour accompagner le rapport sur "**Les relations intercommunautaires et interethniques en Europe**", publié par le Conseil de l'Europe en 1991<sup>1</sup>. L'expression «*relations intercommunautaires*» désigne tous les aspects des relations entre les migrants ou les groupes ethniques issus de l'immigration et la société du pays d'accueil; le rapport formule des propositions tendant à promouvoir une approche globale de la politique des relations intercommunautaires au sein des Etats membres de l'Organisation<sup>2</sup>.

Dans le prolongement de son activité sur les relations communautaires, le Comité européen sur les migrations (CDMG) travaille actuellement à un nouveau projet intitulé: «Intégration des immigrés: vers l'égalité des chances». Ce projet entend encourager les échanges d'expériences entre les personnes qui s'efforcent, par des voies diverses, de mettre en pratique l'approche préconisée par le Conseil de l'Europe en matière de relations intercommunautaires.

Cette brochure a son origine dans une réunion organisée à Berlin en juin 1993 sur le thème: *Combattre le racisme et la xénophobie: action pratique au niveau local*.

M. Michael Banton, expert-consultant (Royaume-Uni), a joué un rôle de premier plan dans la préparation de cette réunion, dont il fut le Rapporteur général. Au nombre des participants figuraient des organisateurs de projets visant à résoudre concrètement, au

---

<sup>1</sup> On peut passer commande de ce document, qui porte la référence MG-CR (91) 1 final F.

<sup>2</sup> Actuellement au nombre de 33: Andorre, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Saint-Marin, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Royaume-Uni.



niveau local, les problèmes du racisme et de la xénophobie; étaient également présents plusieurs fonctionnaires responsables de la définition des grandes orientations dans ces domaines. La liste complète des orateurs et des projets figure à la fin de la brochure: les lecteurs pourront, s'ils le souhaitent, prendre contact avec les responsables des diverses initiatives.

La première partie de la brochure comprend les «Conclusions» élaborées par l'expert-consultant à partir du contenu de la réunion de Berlin. Les personnes qui voudraient en savoir davantage sur les initiatives présentées lors de la réunion trouveront ici une série de versions abrégées des études de cas qui ont été rédigées par les responsables.

Depuis la réunion de Berlin, les problèmes de racisme et de xénophobie n'ont en rien perdu de leur actualité en Europe, bien au contraire. C'est pourquoi, lors de la Conférence au sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, organisée à Vienne par le Conseil de l'Europe, fut lancé un Plan d'action sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Nous espérons que cette publication constituera une contribution précieuse à la réalisation des objectifs du Plan d'action, et qu'elle sera utile aux personnes qui tentent de contrer la menace que constitue le racisme et la xénophobie en Europe.

Je saisis cette occasion pour remercier l'expert-consultant, et tous les participants à la réunion, et notamment les personnes dont les contributions écrites sont résumées ici.

Robin Guthrie  
Directeur des Affaires économiques et sociales  
Conseil de l'Europe



# Conclusions

présentées  
par le Rapporteur général

Ces Conclusions reflètent le point de vue du Rapporteur général, qui n'est pas nécessairement celui du Conseil de l'Europe ou de ses Etats membres.

1. Le Conseil de l'Europe a organisé du 16 au 18 juin 1993 à Berlin une réunion d'experts sur l'action pratique à mener au niveau local pour combattre le racisme et la xénophobie. Le présent rapport rend compte sommairement de cette réunion en relation avec le programme d'activités du Conseil dans le domaine des migrations. L'action locale contre le racisme et la xénophobie étant, pour une large part, conduite dans le cadre des politiques nationales et influencée par elles, les participants à la réunion ont été parfois obligés de considérer l'impact de ces politiques sur l'action locale. Comme, en outre, aucun projet local ne peut être représentatif de toutes les actions menées contre le racisme et la xénophobie dans un Etat donné, il faut donner un aperçu des problèmes auxquels les politiques doivent répondre afin de situer, dans un cadre plus large, tel ou tel projet qui a été décrit. Le présent rapport se compose donc de dix parties. Les paragraphes 2 et 3 résument les travaux pertinents du Conseil. Dans les paragraphes 4 à 15, l'auteur s'attelle à la difficile tâche de comparer les politiques de huit Etats membres en matière de relations intercommunautaires. Les paragraphes 16 à 22 résument les obligations internationales des Etats. Les paragraphes 23 à 26 décrivent les formes possibles d'action locale. Les paragraphes 27 à 35 consistent en un résumé des exposés faits lors de la réunion. Les paragraphes 36 à 47, enfin, présentent les recommandations adressées par les participants aux gouvernements et certaines conclusions plus générales.

### **Le Conseil de l'Europe**

2. Comme M. Robin Guthrie l'a expliqué à la séance d'ouverture, les travaux du Conseil sont fondés sur trois principes: les droits de l'homme, la démocratie pluraliste et la primauté du droit. Le Comité européen sur les migrations (CDMG) est chargé de «poursuivre le développement de la coopération européenne relative aux migrations, à la condition et l'intégration sociale des populations d'origine migrante et des réfugiés ainsi qu'aux relations intercommunautaires». Son projet sur les relations intercommunautaires définit ces relations comme «l'ensemble des relations entre la population autochtone et les divers groupes de migrants ou groupes ethniques présents du fait de

l'immigration». Dans le cadre de ce projet, un rapport de Robin Oakley sur la violence et les harcèlements raciaux en Europe (MG-CR (91) 3 rev. 2) a été publié. Il comporte en annexe une liste des mesures que pourraient prendre les gouvernements, la police,

d'autres organismes publics et les associations. Le Comité des Ministres a pris acte du rapport final du projet et, dans la Recommandation n° R (92) 12, a recommandé que les gouvernements des Etats membres «adoptent des politiques explicites en matière de relations intercommunautaires» (voir paragraphes 18 à 20 ci-dessous).

3. La réunion de Berlin a été organisée dans le cadre du projet III, 3 «L'intégration des immigrés: vers l'égalité des chances». Mme Mary Coussey, Présidente du groupe de spécialistes, responsable de la mise en oeuvre du projet, a expliqué qu'il s'agissait de la troisième d'une série de quatre réunions. La première réunion s'était intéressée à la formation de la police, et la seconde, à la formation professionnelle; la quatrième portera sur l'emploi. Pour la présente réunion, les Etats membres avaient été invités à présenter des initiatives locales constituant des tentatives concrètes et novatrices pour résoudre les problèmes du racisme et de la xénophobie ou du moins prévenir leur aggravation. Le groupe de spécialistes avait ensuite sélectionné dix projets soumis par huit Etats membres afin de les examiner à la réunion. Les participants ont été conviés à rechercher des exemples de projets qui pourraient utilement inspirer la pratique au niveau local dans leur propre pays et à échanger leurs expériences sur les moyens de surmonter les obstacles.

#### **Les Etats membres**

4. Les Etats membres n'ont pas la même expérience des problèmes dans ce domaine et n'y apportent pas les mêmes réponses. Les différences se manifestent essentiellement sur quatre points: a. l'histoire de l'immigration vers l'Etat considéré; b. le type d'immigrés; c. le droit constitutionnel du pays d'accueil; d. la politique du pays d'accueil en matière de relations intercommunautaires (qui, selon la définition de ce terme, englobe la politique d'intégration nationale). Ces différences influent sur les politiques en matière de relations intercommunautaires mises en place par les huit Etats qui ont soumis les projets choisis pour la discussion: Autriche, France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Norvège, Suède et Royaume-Uni.

5. Après 1945, les Etats qui avaient des colonies ont vu arriver de ces territoires des immigrés qui, souvent, possédaient d'emblée la nationalité de la métropole mais qui, du fait de leur apparence, sont devenus des minorités «voyantes», ce qui a constitué une invitation à définir des politiques sur les relations intercommunautaires. D'autres Etats ont accueilli des immigrés dont les origines n'étaient pas aussi évidentes. Certains

immigrés, arrivés en qualité de travailleur migrant ou de touriste, se sont progressivement installés. Le statut social d'un immigré peut donc changer sans que son statut juridique reflète ce changement; de plus, les classifications varient selon les Etats. Etant donné que les différences sociales et les changements dans la vie des immigrés à demeure sont très importants, il est bon de distinguer au moins cinq catégories d'immigrés:

- (a) visiteurs et touristes;
- (b) demandeurs d'asile et réfugiés;
- (c) travailleurs migrants (y compris les travailleurs engagés sur contrat comme les Vietnamiens qui, avant, étaient employés dans certains pays d'Europe de l'Est);
- (d) immigrés installés à demeure (y compris les migrants économiques);
- (e) immigrés clandestins ou illégaux.

Les trois premières catégories ne posent pas de graves problèmes aux pays d'accueil à moins qu'elles ne soient numériquement importantes. Les migrants étant censés partir à un moment donné, seuls des ajustements à court terme sont nécessaires. On fait venir des travailleurs migrants pour effectuer les travaux que les autochtones ne veulent pas faire mais les immigrés dits permanents (c'est-à-dire installés à demeure) sont perçus comme des concurrents pour les emplois prisés, le logement et les services sociaux. Ils forment un groupe de population distinct, de sorte que l'Etat d'accueil peut se trouver dans l'obligation de prendre des mesures pour leur assurer l'égalité des chances. Les arguments de fond concernant l'admission des immigrés permanents sont différents des arguments concernant les autres catégories d'immigrés. Les attitudes de la population résidente envers eux - marquées à la fois par l'hostilité et par une solidarité croissante - diffèrent aussi de leur comportement envers les trois premières catégories.

6. Les dispositions constitutionnelles sont souvent décisives. La question du port du foulard islamique par les jeunes musulmanes à l'école a pris une ampleur nationale en France mais pas en Grande-Bretagne. L'affaire Rushdie, en revanche, a suscité une remise en cause nationale de la loi sur le blasphème en Grande-Bretagne, ce qui est inconcevable en France. Le droit d'asile constitutionnel et la loi sur la citoyenneté posent en Allemagne des problèmes sans équivalent dans les autres pays étudiés ici. Un aspect différent mais qui peut aussi être mentionné à ce stade, c'est que le mouvement du pouvoir noir («Black Power movement») aux Etats-Unis a eu une influence notable

sur les migrants du Nouveau Monde et sur les pays anglophones. D'autres pays d'accueil sont sérieusement affectés par le mouvement d'affirmation de soi qui prend de l'ampleur dans le monde islamique. Tous ces facteurs ont eu une incidence sur l'élaboration des politiques en matière de relations intercommunautaires.

7. En tant que parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à mener une politique visant à supprimer toute discrimination. Les actions qu'ils mènent pour satisfaire (du moins en partie!) à cette obligation sont passées en revue dans certains documents énumérés dans la bibliographie à la fin du présent rapport et font l'objet de comptes rendus périodiques adressés aux Nations Unies. Il n'y a pas lieu, par conséquent, d'examiner ici ces actions, pas plus que d'autres mesures «antiracistes».

8. De nombreux Etats membres sont parvenus à la conclusion que les actions de lutte contre la discrimination revêtaient un caractère négatif et n'étaient pas suffisantes en elles-mêmes. Ils ont donc pris des mesures positives pour aider les immigrés, entre autres, à résoudre les problèmes sociaux et politiques auxquels ils se heurtent lorsqu'ils cherchent à entrer dans la société du pays d'accueil. Par exemple, la Suède a, en 1975, rejeté toute idée d'une politique relative aux travailleurs immigrés et a déclaré que ses actions seraient fondées sur les trois principes suivants: égalité, liberté de choix et partenariat que Tomas Hammar a décrit en ces termes: la recherche de l'égalité sous-entend que l'on déploie des efforts permanents pour donner aux immigrés le même niveau de vie qu'au reste de la population. La recherche de la liberté de choix sous-entend que l'on prenne des initiatives publiques pour donner véritablement aux membres des minorités ethniques et linguistiques vivant en Suède le choix entre deux possibilités: garder et développer leur identité culturelle ou adopter une identité culturelle suédoise. La recherche du partenariat sous-entend que les divers groupes immigrés et minoritaires, d'une part, et la population autochtone, d'autre part, gagnent à travailler ensemble. Par la suite, l'expérience a conduit à affirmer que la liberté de choix doit exister parallèlement au respect des valeurs qui fondent la société suédoise, dont la tolérance vis-à-vis des divers modes de pensée, la protection des droits et libertés démocratiques et la prise en compte de la situation des femmes et des enfants. La plupart de ces principes sont aussi formulés dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme. (Regeringens Proposition 1989/90: 86 page 8). Depuis 1976, les immigrés permanents (dont beaucoup viennent de l'Europe du Sud-Est) ont le droit de voter aux élections locales.

9. Les immigrés antillais arrivés en Grande-Bretagne en 1948 et peu de temps après étaient officiellement qualifiés de travailleurs migrants. Dès 1958, il apparaissait que la plupart d'entre eux et les immigrés venus ultérieurement des pays d'Asie du Sud s'installeraient à demeure. Une politique d'intégration a été annoncée en 1965. La même année était promulguée la première loi contre la discrimination raciale et créé un organisme public (dénommé à présent la Commission pour l'égalité raciale), qui soutient 88 conseils locaux pour l'égalité raciale qui sont aussi, en partie, financés localement. Tout récemment, il a été précisé que la politique officielle du gouvernement consistait à agir en coopération avec des organismes publics et privés pour permettre à chacun de «participer librement et pleinement à la vie économique, sociale et publique de la nation tout en restant libre de garder son identité religieuse et culturelle».

10. Aux Pays-Bas, il est devenu manifeste à partir de 1983 que la plupart des immigrés venus du Surinam, d'Indonésie, des pays d'Afrique du Nord et de Turquie s'installeraient à demeure. Les dangers de la politisation de la question raciale sont aussi devenus évidents. Aussi, en 1984, plusieurs associations indépendantes ont-elles créé le «*Landelijk Bureau Racismebestrijding*» qui est subventionné par l'Etat. Il existe aussi un centre national d'informations pour la lutte contre la discrimination et quarante centres locaux qui aident les victimes de discriminations. La politique néerlandaise concernant les minorités vise à instaurer une société dans laquelle les membres des groupes minoritaires vivant aux Pays-Bas soient traités sur un pied d'égalité et aient toutes les chances de s'épanouir à la fois comme individus et comme membres d'un groupe. Elle comporte trois éléments: a. la réduction des inégalités sociales et économiques (politique de lutte contre les inégalités dans le cadre de laquelle un besoin d'assistance est reconnu à quinze groupes); b. la lutte contre la discrimination et sa prévention et, si nécessaire, l'amélioration du statut juridique (politique de lutte contre la discrimination); c. la création des conditions nécessaires à l'émancipation des minorités et à leur participation à la société (politique d'intégration). Le gouvernement a dégagé des fonds spéciaux pour appliquer cette politique en coopération avec les autorités locales et régionales et le secteur privé. Les immigrés permanents jouissent du droit de vote aux élections locales.

11. La France est une «république indivisible, laïque, démocratique, et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances» (article 2 de la Constitution). Cette disposition interdit la reconnaissance de toute minorité et la loi française sur la protection



des données ne permet pas de stocker des informations sur l'origine ethnique d'un individu sans la permission de ce dernier. Pendant de nombreuses années, la politique française a été fondée sur le principe de l'«intégration» des immigrés dans la société (quelle que soit l'interprétation qui en est donnée par l'opinion publique, le terme «intégration» ne vise pas officiellement à une assimilation culturelle pleine et entière). En réaction aux discussions et aux polémiques de plus en plus vives sur l'immigration, on a créé une série d'organes officiels chargés d'élaborer des politiques coordonnées. Le plus éminent d'entre eux est la Commission nationale consultative des droits de l'homme créée en 1984, qui, chaque année, publie un rapport détaillé sur la journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale. L'action gouvernementale consiste en grande partie à sanctionner toute expression idéologique du racisme ou de l'antisémitisme. La citoyenneté n'a pas à ce jour fourni de base pour établir une distinction entre les immigrés en fonction de leur statut civil, et il semble peu probable que l'amendement de 1993 à la loi modifie considérablement cette situation. Etant donné le caractère laïque de la République et le fort pourcentage de musulmans, qui résident en France, il y a toujours un risque que la question de politique envers les immigrés permanents se déplace sur le terrain de la religion.

12. L'Allemagne affirme depuis longtemps qu'elle n'est pas un pays d'immigration et pourtant, paradoxalement, il n'y a peut-être pas d'autre pays au monde où la proportion d'immigrés sont aussi forte! En revanche, le pourcentage de résidents qui ont la nationalité allemande est le plus faible de tous les pays européens. Les personnes de souche allemande qui vivent à l'étranger et qui ont perdu tout contact avec la langue et la culture allemandes sont néanmoins autorisées à retourner en toute légalité en Allemagne et le nombre de demandeurs d'asile admis est lui aussi très élevé. Un commissaire fédéral aux affaires des ressortissants étrangers est en poste depuis plusieurs années mais c'est au niveau des Länder ou des municipalités que la plupart des actions concrètes sont menées. L'incertitude quant à l'éventuel retour des travailleurs immigrés dans leur pays d'origine et au statut juridique de leurs enfants ainsi que les appréhensions relatives à l'Islam semblent se conjuguer avec les interrogations sur la Constitution et les problèmes de l'unification allemande pour geler toute tentative de résoudre les problèmes liés aux relations inter-communautaires.

13. La Norvège estimait, en 1979/80, que les immigrés devaient choisir eux-mêmes dans quelle mesure ils souhaitent préserver et développer leur langue et leur culture; il ne leur était cependant pas permis de se placer en marge de la société norvégienne ni de s'adonner à des pratiques contraires aux lois et règlements

norvégiens. Depuis lors, le principe de la liberté de choix a été reformulé en ce sens que le respect des diverses langues et cultures est une condition nécessaire pour se rapprocher de l'égalité sociale; il est complété par les principes de coopération, de réciprocité et de tolérance. Les immigrants titulaires d'un permis de séjour peuvent voter aux élections locales. En 1992, les autorités ont lancé un plan d'action contre le racisme qui comporte diverses mesures telles que la formation et l'éducation, l'amélioration des statistiques et de la documentation, des réformes juridiques, des projets locaux menés en commun par plusieurs organismes et des études approfondies sur les divers aspects de la discrimination et du racisme.

**14.** L'Autriche se distingue par une politique très poussée de représentation et de protection de ses minorités nationales et d'accueil de très nombreux réfugiés, mais, en matière de relations inter- communautaires elle n'a rendu publique à ce jour aucune politique relative à d'autres catégories d'immigrés.

**15.** L'Italie a elle aussi une politique de ce type pour ses minorités nationales. Elle doit faire face aux problèmes considérables posés par les immigrants clandestins qui, selon les estimations, représentent 15 % des résidents étrangers. Le gouvernement a arrêté un plan selon lequel les immigrants illégaux doivent se faire connaître et régulariser leur situation, mais peu d'entre eux l'ont fait.

### **Obligations internationales**

**16.** Les possibilités d'action au niveau local sont aussi influencées par toute initiative des gouvernements pour remplir leurs obligations internationales, notamment en rapport avec: a. la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale [CIEDR]; b. la Convention n° 111 de l'OIT concernant la discrimination (emploi et profession); c. la Recommandation 1134 (1990) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative aux droits des minorités et la Recommandation N° R (92) 12 de son Comité des Ministres sur les relations intercommunautaires; d. les recommandations de la Commission d'enquête du Parlement européen sur le racisme et la xénophobie, 1991, et la Résolution 90/C 157/101 sur la lutte contre le racisme et la xénophobie de la Communauté européenne et des représentants des Gouvernements des Etats membres; e. le document de la réunion de Copenhague sur la dimension humaine dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, 1990.

17. Il faut aussi signaler que l'Assemblée Générale des Nations Unies annoncera probablement bientôt le lancement, à partir du 10 décembre 1993, d'une troisième décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Celle-ci tirera sa légitimité de la Charte des Nations Unies et tous les Etats membres des Nations Unies, et non pas uniquement les parties contractantes à la CIEDR, y seront associés. Le Conseil de l'Europe doit donc s'assurer que ses projets s'harmonisent avec les obligations onusiennes de ses Etats membres et les complètent.

18. Concernant le point 16 a., il est à noter que l'article 2, paragraphe 1 de la CIEDR fait obligation aux Etats parties de «poursuivre ... une politique tendant à éliminer toute forme de discrimination raciale».

19. Concernant le point 16(c), il faut noter que la Recommandation 1134 commence par reconnaître qu'il «existe en Europe de nombreuses catégories de minorités»; elle poursuit en précisant les droits des minorités nationales et linguistiques mais n'ajoute rien au champ d'application de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques concernant les droits des minorités ethniques et religieuses. Ce point est particulièrement important car les groupes d'immigrés permanents peuvent tomber dans le vide juridique qui existe entre la Recommandation N° R (92) 12, qui s'intéresse aux «migrants et populations issues de l'immigration résidant légalement dans le pays», et la situation des membres de minorités nationales et linguistiques ayant la nationalité du pays où ils sont installés.

20. S'agissant du point 16 (d), il faut signaler les recommandations ci-après formulées à l'adresse des Etats membres:

52. «adopter une législation antidiscriminatoire condamnant tous les actes racistes et permettant aux personnes morales, comme les associations, d'intenter des procès pour actes racistes ou de s'y porter partie civile».

57. «s'employer à empêcher que leurs minorités ethniques ne soient confinées dans des ghettos et adapter leurs politiques de logement de manière à fournir des logements bon marché et de nature à encourager l'intégration».

65. «Créer un mécanisme national chargé du contrôle de la stricte application des conventions, résolutions et directives et de la législation concernant les actes de racisme, d'antisémitisme ou de xénophobie».
74. «Faire en sorte que les intéressés soient mieux informés des moyens dont ils disposent pour lutter contre les discriminations dont ils peuvent être l'objet».

21. Lorsque la CE a créé un organe s'occupant des intérêts des immigrés, des objections ont été formulées contre l'idée de l'appeler «Forum des migrants». Si une personne s'est installée dans un pays et en a la nationalité, peut-on continuer à la qualifier de «migrante»? Les enfants d'immigrés doivent-ils eux aussi être considérés comme des migrants? Le recours à une telle nomenclature risque de contrarier le processus d'intégration. Dans certains Etats, des pressions s'exercent pour que soit reconnue une catégorie intermédiaire entre les citoyens et les étrangers, à savoir les résidents permanents, ressortissants de pays non membres de la Communauté européenne. Il a été suggéré de les dénommer en anglais «*denizens*» (étrangers jouissant de certains des droits reconnus aux nationaux). La Recommandation R (92) 12 s'intéresse beaucoup à eux. Elle stipule que les «politiques explicites» devraient être fondées sur les principes suivants: sécurité de résidence, égalité des chances, mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie, participation sociale des migrants et attitude d'ouverture à l'égard de leurs cultures.

22. Les politiques gouvernementales pour l'élimination de la discrimination raciale font généralement partie de politiques plus vastes concernant les travailleurs migrants, les étrangers, l'intégration nationale et les relations intercommunautaires au sens où cette expression est employée par le Conseil de l'Europe. Il est à noter que les déclarations de politique britannique et suédoise n'utilisent pas le concept d'intégration mais se réfèrent aux droits de la personne.

### **Les objectifs et les formes possibles d'action locale**

23. Afin de délimiter un cadre dans lequel inscrire les projets locaux examinés lors de la réunion de Berlin, il importe de dresser une liste plus détaillée des domaines d'action, par exemple en partant de l'article 5 de la CIEDR, à savoir:

- (a) les mesures pour assurer l'égalité devant la loi. Il faut souligner que tous les groupes professionnels - et non pas simplement la police - qui, de par leurs activités, sont personnellement en contact avec le public, ont besoin d'une formation pour pouvoir s'adapter aux différences culturelles et sociales des populations auxquelles ils ont affaire. Il convient toutefois de veiller en particulier à mener une action adéquate pour prévenir les agressions racistes et punir les incitations verbales ou écrites à la haine raciale;
- (b) l'exercice des droits politiques sur un pied d'égalité;
- (c) les autres droits civils, dont la liberté de culte;
- (d) les droits économiques, notamment le droit au travail et la liberté syndicale;
- (e) le logement;
- (f) la santé et les soins médicaux;
- (g) les services sociaux;

- (h) l'éducation et la formation professionnelle;
- (i) les activités culturelles.

Cette liste d'obligations à la charge des Etats peut être complétée par l'obligation «de favoriser ... les organisations et mouvements intégrationnistes multiraciaux et autres moyens propres à éliminer les barrières entre les races» énoncée à l'article 2 (1) (e) de la CIEDR. Les activités sociales qui permettent aux membres de groupes ethniques différents de se rencontrer individuellement, sur une base d'égalité, sont très importantes pour la lutte contre le racisme et la xénophobie et peuvent figurer sous le point i. ci-dessus. A en juger d'après les rapports soumis en application de la CIEDR, de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe ne mesurent pas pleinement l'étendue des obligations qui leur incombent en vertu de cet article ni l'importance capitale de l'action locale pour à la fois susciter une prise de conscience et encourager des attitudes positives chez ceux qui doivent fournir les services en question. La référence à une telle liste contribue aussi à démontrer que les projets décrits lors de la réunion de Berlin ne couvrent que quelques-unes des questions à traiter.

**24.** Le succès des politiques nationales dépend souvent de l'action locale car c'est à ce niveau qu'elles pourront effectivement être mises en œuvre. L'une des illusions des années 60 a été de croire que l'on pouvait mettre fin à la discrimination raciale en édictant des lois interdisant la diffusion des idées de supériorité raciale. Il apparaît, à la lumière de l'expérience, que l'on a sous-estimé la difficulté de faire appliquer ces lois. La police et le parquet n'agissent pas toujours avec célérité. Or, ceux qui diffusent de la propagande raciste ne peuvent être dissuadés que par des sanctions pénales et si leurs activités ne sont pas contrecarrées, elle auront un effet néfaste sur certains jeunes qui, dans d'autres circonstances, ne seraient peut-être pas des auteurs de troubles. Dans toute l'Europe, l'opinion est en faveur d'un contrôle plus strict de l'immigration, ce qui n'engendre pas nécessairement un sentiment d'hostilité envers les immigrants (ou les immigrés permanents), mais les groupes politiques extrémistes se servent de l'hostilité vis-à-vis de l'immigration pour justifier l'hostilité envers les immigrants. Seuls l'Etat et les responsables nationaux peuvent y faire obstacle.

**25.** Les sondages d'opinion en Grande-Bretagne révèlent que si les Blancs se montrent socialement moins distants, à l'égard des minorités ethniques, les attitudes vis-à-vis de l'immigration se durcissent. En Suède, on observe le même phénomène, qui peut très bien se retrouver ailleurs. Dans la population considérée globalement, exception faite des personnes attirées par les idéologies autoritaristes, le recul de la

discrimination semble aller de pair avec une tendance sociale à l'établissement de rapports personnels plus étroits entre membres de groupes ethniques, permettant à chacun de se mettre mentalement à la place de l'autre. Il ne suffit pas d'interdire l'expression idéologique du racisme et de la xénophobie pour assurer l'égalité des chances aux immigrés et à leurs descendants. D'où l'importance des associations et des manifestations qui favorisent les contacts sociaux informels tels qu'ils ont été décrits dans certains des projets présentés à la réunion de Berlin.

**26.** Dans la situation économique actuelle, les budgets publics sont soumis à de fortes contraintes. Pour toute proposition visant à financer des projets dans ce domaine, il serait donc judicieux d'examiner si des bases de calcul peuvent être fixées en accord avec l'organisme de financement pour déterminer si le retour sur dépenses sera bon. Dans des domaines comme la santé, il ne devrait pas être difficile de définir des indices, comme le pourcentage de patients qui, dans des groupes déterminés, sont traités pour certaines maladies. Il faut rappeler aux gouvernements que tout droit qui est garanti par eux en vertu de l'article 5 de la CIEDR (y compris ceux énumérés au paragraphe 23 ci-dessus) doit être à quiconque réside dans leur pays, sans distinction fondée sur la race ou l'origine ethnique, et qu'ils sont tenus aussi d'assurer une voie de recours effective à toute personne qui estimait n'avoir pas bénéficié de l'égalité de traitement en la matière. Pour s'acquitter de leurs obligations, ils doivent contrôler d'une manière ou d'une autre ce qui se passe dans la pratique, en tenant des dossiers sur les questions ethniques ou en menant des études spécifiques. Les résolutions du Conseil de l'Europe comme celles de la Communauté européenne soulignent combien il est important que les Etats membres remplissent les obligations découlant de la CIEDR.

### **Discours d'ouverture**

**27.** M. Manfred Harrer, Chef de service au ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales en Allemagne, a déclaré que la lutte contre la violence et l'intolérance ne devait pas être considérée comme une initiative à court terme ou une réaction ponctuelle. Les meurtres de Mölln et de Solingen ont été commis par des extrémistes de droite. Les victimes potentielles doivent être protégées non seulement par des actions en justice contre les criminels mais aussi par des mesures préventives touchant tous les secteurs de la société. Le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales consacre annuellement quelque 90 millions de DM pour mettre en œuvre des mesures d'intégration sociale, linguistique et professionnelle des travailleurs immigrés. Berlin est

un cadre particulièrement adapté à cette réunion car son essor au 18<sup>e</sup> siècle doit beaucoup aux travailleurs immigrés. La ville a traversé une mauvaise passe durant le nazisme mais elle connaît à présent un nouvel afflux de population; plus de 140 000 de ses habitants sont d'origine turque. Dans les années à venir, les pays occidentaux au niveau de vie élevé attireront beaucoup plus d'immigrés; aussi l'intégration de ceux qui ont déjà été accueillis dépendra d'un meilleur contrôle de l'immigration et d'une action contre le racisme et la xénophobie.

### **Exposé introductif**

**28.** M. Michel Wieviorka, Directeur du Centre d'Analyse et d'Intervention Sociologique, insiste sur les importantes modifications qui se sont produites en Europe depuis les années 1950 et 1960 en ce qui concerne la question du racisme. Alors que très souvent le racisme a pu servir, jusque là, à inférioriser certaines catégories de la population, et en particulier, les immigrés lorsqu'ils sont avant tout définis par leur place dans le travail, le racisme, surtout à partir des années 1970 et 1980, obéit de plus en plus à une logique différentialiste. C'est comme si le groupe majoritaire, au lieu de dire aux nouveaux venus: «vous avez une place dans notre société, mais inférieure, en raison de votre race» leur disait maintenant: «vous n'avez aucune place dans notre société parce que vous êtes trop différents de nous».

De tels changements se comprennent d'autant mieux que l'on réfléchit sur trois axes: celui de la société proprement dite, celui de l'Etat et celui de la nation.

En ce qui concerne la dimension sociale, on constate que la plupart des sociétés européennes, depuis une vingtaine d'années, cessent de pouvoir être définies en termes industriels. En ce qui concerne l'axe politique, on constate une crise de l'Etat-providence, elle aussi patente depuis une dizaine d'années. Enfin, en ce qui concerne la nation, on constate que l'identité nationale est de plus en plus définitivement associée à l'idée de modernité ou de progrès, que la nation apparaît de moins en moins comme le cadre symbolique et culturel à l'intérieur duquel s'opère la modernisation et qu'au contraire, l'identité nationale devient de plus en plus xénophobe, raciste, fermée sur elle-même.

En réponse à diverses questions, M. Michel Wieviorka explique qu'en France, on ne dit plus, ou de moins en moins, comme dans le passé: «je ne suis pas raciste, mais...», mais de plus en plus on déclare: «je n'étais pas raciste, je le suis devenu», ajoutant alors



que l'on a des explications à cette évolution. C'est comme si un tabou avait sauté. Michel Wieviorka indique aussi que d'un pays à un autre, le vocabulaire utilisé peut varier considérablement. C'est ainsi par exemple qu'en Grande-Bretagne ou aux Etats-Unis, on peut parler de «race relations» alors qu'en France, parler de «relations de race» apparaîtrait comme une attitude fortement raciste. Enfin Michel Wieviorka insiste sur les différences entre le modèle américain qui reconnaît des droits aux minorités, alors que le modèle français est strictement individualiste.

### **Les groupes de travail**

**29.** Le groupe A a examiné cinq projets: une fête qui, en Suède, a réuni des demandeurs d'asile et des résidents locaux; les activités d'un centre viennois qui fournit des informations et des conseils aux immigrés et fait office de médiateur dans les conflits; un bureau régional de coordination en Sarre, Allemagne, qui fournit des informations et des conseils aux immigrés et s'efforce d'influer sur les comportements de la société d'accueil; un bureau à Rotterdam qui aide les victimes de discrimination raciale et résout leurs problèmes relationnels avec les autres; enfin un organe de coordination au sein de l'administration préfectorale du Rhône, France.

**30.** Le groupe de travail a conclu que le succès de tels projets dépend du degré d'engagement que l'on parvient à susciter chez les groupes auxquels ils s'adressent. Il a défini trois orientations. Premièrement, les projets devraient préciser quels «instruments» ou services ils offrent et à quels groupes. Ils devraient cerner les problèmes et déterminer dans quelle mesure les groupes cibles se sentiront personnellement concernés par la recherche de solutions et pourront y contribuer; il serait bon de faire ensuite une évaluation et de rédiger un rapport. Deuxièmement, les projets devraient étudier comment canaliser et développer au mieux les bonnes volontés dans la société d'accueil. Certains groupes veulent «faire quelque chose contre le racisme» mais ne savent pas quoi ou ne peuvent offrir qu'une aide limitée. On a cité comme instrument utile à cet effet un code de conduite antidiscrimination destiné à la police de Rotterdam. Troisièmement, si l'on veut que les projets aient une valeur durable, il faut établir une infrastructure et un réseau. La première doit réunir les services gouvernementaux, les organisations professionnelles et les associations de minorités concernées. Le second doit être tissé grâce à l'établissement d'une liste tenue à jour des personnes pouvant apporter une aide à propos de tel ou tel problème. Certains

participants ont affirmé que l'on avait parfois créé des organismes qui se sont mis à «réinventer la roue» parce que les leçons des expériences antérieures n'avaient pas été bien assimilées.

**31.** Le groupe B a examiné cinq projets: la mobilisation de l'opinion dans une ville norvégienne qui avait été choisie comme cible d'une campagne anti-immigration; la nomination d'un médiateur dans les services administratifs d'une ville française; la création, au sein de l'administration allemande, d'un bureau régional exerçant des fonctions de médiateur; une initiative italienne visant à promouvoir la communication interculturelle; enfin, une expérience de coordination de l'action contre les agressions racistes dans un arrondissement de Londres.

**32.** Le groupe de travail en a tiré six conclusions: premièrement, les projets sont curatifs lorsqu'ils sont axés sur un objectif précis, et préventifs lorsqu'ils parviennent à mieux sensibiliser la population concernée. Deuxièmement, il est important de faire participer les fonctionnaires et élus locaux, les experts et les praticiens à l'élaboration de stratégies à long terme que l'on puisse mettre en œuvre dès les premiers signes de troubles. Troisièmement, la frontière entre les actions publiques et privées est souvent fluctuante. Quatrièmement, la sélection judicieuse des instruments et des méthodes de médiation est souvent déterminante pour la réussite du projet. Cinquièmement, connaître les voies de recours et savoir les utiliser au mieux peut être tout aussi décisif. Sixièmement, il est essentiel d'obtenir la participation active des groupes d'immigrés et de se soucier des victimes du racisme. Ces conclusions ont à leur tour permis de dégager six objectifs pour les projets: premièrement, promouvoir le dialogue avec les organes administratifs, notamment la police. Deuxièmement, aider les élus et les fonctionnaires à apprécier l'importance de normes de conduite de haut niveau; il convient notamment d'éviter toute forme d'expression offensante. Troisièmement, faciliter l'accès des groupes locaux aux médias locaux afin d'améliorer l'image parfois négative des immigrés dans l'opinion. Quatrièmement, aider les associations locales d'immigrés à la fois financièrement et en leur permettant de faire des démarches auprès des tribunaux et d'autres organes au nom de leurs membres. Cinquièmement, promouvoir les échanges interculturels, notamment dans les établissements scolaires. Sixièmement, instaurer un système d'échange d'informations sur les problèmes urgents et les leçons tirées des projets.

### **Autres exposés**

33. Deux exposés concernaient la situation actuelle en Allemagne. M. Volker Klepp, représentant à Berlin de la Déléguée aux affaires des ressortissants étrangers du gouvernement fédéral allemand («Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer») a d'abord décrit la mission de cette dernière. Elle travaille avec une équipe de quinze personnes qui ne font pas partie du gouvernement allemand (celui-ci n'a pas de ministère responsable de la politique relative aux immigrés). Cependant, elle a une fonction consultative auprès du gouvernement et soumet un rapport annuel au Parlement. Elle s'occupe de la situation des résidents étrangers et de leurs problèmes, exception faite des immigrés d'origine allemande et des demandeurs d'asile. Récemment, elle a soumis des propositions de réforme législative portant sur la double nationalité, et le vote des étrangers, ainsi qu'une loi contre la discrimination.

34. Mme Barbara John, *Ausländer Beauftragte des Senats*, explique que Berlin est le premier Land à avoir nommé, en sa personne, un responsable des questions relatives aux étrangers. Ces derniers représentent 14% de la population berlinoise et beaucoup d'entre eux sont nés dans la ville ou y vivent depuis vingt ans. La Constitution allemande attribue la responsabilité de l'immigration au gouvernement fédéral et celle de l'intégration aux Länder. La municipalité (Senat) de Berlin dépense annuellement environ 120 000 000 de marks, dont la moitié est destinée aux écoles. De toute évidence, l'immigration et la politique relative aux minorités ethniques seront pendant de longues années encore au centre des préoccupations des grandes villes. En réponse à diverses questions, Mme John a contesté que la politique actuelle ait échoué. Elle a affirmé que c'étaient les extrémistes de droite qui voulaient le faire croire et que s'il n'y avait pas eu du tout d'étrangers, ces extrémistes auraient choisi d'autres boucs émissaires.

35. M. Wolfgang Wilkes, Directeur de la *Werkstatt der Kulturen* de Berlin a présenté son atelier en mettant en évidence l'importance des activités culturelles (cinéma, beaux-arts, théâtre, danse, musique) comme moyen de promouvoir l'intégration, notamment parmi les jeunes. A l'instar d'autres participants, il a projeté une série de films vidéo; par ailleurs, les descriptifs de projets soumis par la Belgique, la France, la Finlande, l'Allemagne, le Portugal, l'Italie, la Suède et la Grande-Bretagne, qui n'avaient pas été retenus pour la discussion au sein des groupes de travail, ont été distribués aux experts.

## Recommandations aux gouvernements

**36.** *Indicateurs sociaux.* Au-delà de leur obligation de mener une politique de lutte contre la discrimination raciale, la plupart des Etats ont élaboré des politiques visant à promouvoir de bonnes relations intercommunautaires ou l'intégration nationale. Il est recommandé aux Etats membres de définir des indicateurs sociaux permettant d'évaluer les progrès dans la mise en œuvre de ces politiques. La définition d'indicateurs sociaux permettra d'avoir une vision plus nette des orientations à suivre; elle permettra aux gouvernements de définir ce qu'ils attendent de l'action locale de lutte contre le racisme et la xénophobie et facilitera la tâche de ceux qui planifient l'action locale<sup>3</sup>.

**37.** *Responsabilités ministérielles.* Dans chaque Etat membre, un ministre devrait être chargé de coordonner les actions menées dans le cadre de la politique relative aux relations intercommunautaires. Il devrait être habilité à attirer l'attention des autres ministres sur d'éventuels insuffisances dans l'application de la politique. Cette dernière devrait faire l'objet d'un rapport annuel ou biennal.

**38.** *Bénévolat.* Etant donné que l'action dans ce domaine nécessite beaucoup de personnel, elle est onéreuse. Il faudrait donc que la politique nationale tire le meilleur parti possible du bénévolat. Si des indicateurs sociaux sont régulièrement portés à la connaissance du public, les particuliers seront en mesure de déterminer dans quels domaines ils peuvent être le plus utiles.

**39.** *Nomenclature.* Les noms employés par les organes officiels pour désigner les

---

<sup>3</sup> Il faut signaler trois documents qui n'ont pas été présentés à la réunion. Un rapport du Haut Conseil à l'intégration, intitulé "L'intégration à la française" et publié en avril 1993 à Paris, examine en profondeur, pages 300 à 348, les indicateurs d'intégration. Les statistiques sur les agressions racistes sont un indicateur évident de l'incidence de la discrimination raciale. Les données allemandes sur ces agressions sont relativement précises. Les caractéristiques d'un large échantillon de délinquants ont été analysées dans un rapport très instructif publié en mai par le ministère fédéral allemand de la condition féminine et de la jeunesse. Les statistiques sur l'emploi et les études pilotes concernant le recrutement constituent d'autres indicateurs de discrimination importants. Un rapport de l'Organisation internationale du travail intitulé "Testing Discrimination in Natural Experiments", 1992, présente le plan d'une étude qui portera sur onze pays et se fondera sur l'évaluation de situations concrètes.

groupes de population influent sur les idées et les attitudes envers les membres de ces groupes. En qualifiant d'«immigrés» toutes les personnes appartenant à une minorité ethnique, on néglige les droits moraux des individus qui, même s'ils ont une apparence ou une nationalité différente, sont devenus des membres permanents de la société. Les situations inédites et l'émergence de nouvelles catégories de résidents imposent souvent de forger de nouvelles dénominations. Il est conseillé aux ministres de recourir à une terminologie qui reconnaisse et reflète les changements d'identité sociale de ceux qui s'installent dans un nouveau pays.

**40.** Les paragraphes 36 à 39 ci-dessus présentent, sous une forme légèrement modifiée, quatre propositions qui ont été faites à la réunion de Berlin et ont reçu l'assentiment général des participants. Un participant a déclaré craindre que la classification des immigrés ne se traduise par une hostilité accrue envers la catégorie la moins prisée.

**41.** Il est également nécessaire de rappeler ici les recommandations qui se dégagent explicitement ou implicitement des conclusions des groupes de travail, énumérées aux paragraphes 30 et 32. Les débats au sein de ces groupes ont montré très clairement combien il importe de favoriser la participation des pouvoirs locaux et de coordonner les activités de la vaste gamme d'organes officiels qui jouent un rôle dans les mesures anti-racistes destinées à protéger les personnes de toutes catégories et/ou dans les politiques d'intégration des immigrés permanents. La précieuse contribution des initiatives non gouvernementales dépend souvent, dans une certaine mesure, du soutien des institutions officielles.

## **Autres conclusions**

42. Certaines observations complémentaires ont recueilli l'assentiment général. L'une d'elles portait sur la difficulté de tirer des conclusions de la comparaison de projets aussi différents que ceux qui ont été sélectionnés. Toute réunion de ce type devra à l'avenir se focaliser davantage sur les spécifiques du projet III.3.

43. Les participants ont reconnu qu'il était souvent très utile d'inscrire un projet local dans le cadre de l'égalité des chances, ce qui permet de mobiliser le maximum de citoyens, de coopérer avec les autorités et d'éviter de donner l'impression de défendre un groupe d'intérêt particulier. Il arrive néanmoins que les instances officielles négligent leurs responsabilités: les groupes locaux doivent alors courir le risque de leur déplaire.

44. Les participants sont tombés d'accord pour dire qu'il était souvent important de prendre en compte les conséquences éventuelles des changements sociaux de caractère général sur les relations intercommunautaires. La législation régissant les institutions de l'Etat-providence fait l'objet de fréquents réexamens. Des possibilités s'offrent dès lors d'orienter un réexamen vers la promotion de meilleures relations intercommunautaires.

45. L'un des participants a fait remarquer qu'il était un peu trop facile pour un homme politique de se déclarer fermement opposé au racisme alors que ce que l'on attend de lui, c'est qu'il précise quelles mesures concrètes il est prêt à soutenir. Nombre des problèmes engendrés par le racisme et la xénophobie sont étroitement liés au délabrement des centres-villes et ne peuvent être traités de manière satisfaisante hors de ce contexte. Comme un autre participant l'a souligné, il n'y a pas de solution simple. Les grands discours sur les méfaits du racisme risquent de détourner l'attention des conditions sociales qui sont à la base des manifestations l'hostilité collective. Dans ce domaine, l'action doit être fondée sur une analyse minutieuse et à long terme de l'origine des tendances sociales. Le Conseil de l'Europe pourrait devenir un centre de ressources pour les Etats membres, les conseillant sur les avantages des diverses stratégies. Un autre participant s'est demandé si les différentes façons de parler des relations intercommunautaires n'étaient pas trompeuses dans la mesure où elles masquent les similitudes de stratégie dans la pratique; la mise en place d'indicateurs sociaux pourrait contribuer à faire ressortir ces similitudes.

46. On a également rappelé, lors de la réunion, la mise en garde de plusieurs

participants engagés dans l'action locale contre ce qu'ils considèrent comme une autosatisfaction officielle à propos des tendances actuelles, de l'efficacité des programmes en cours et des éventuels changements lorsque la génération suivante parviendra à l'âge adulte.

47. Lors de la clôture de la réunion, le Président, M. Petter Drefvelin, a fait observer que tout un chacun avait été choqué par les récents événements, qui démontrent que nos valeurs fondamentales sont menacées. Les manifestations de masse ne suffisent pas pour gagner le combat, et les résultats de la réunion devraient éclaircir les ministres sur les actions envisageables pour aller de l'avant. Nombre de gouvernements continuent de mener des politiques qui ont un effet négatif sur les membres des minorités ethniques et ne traitent pas les questions à long terme.

Michael Banton

### **Bibliographie**

Les relations intercommunautaires et interethniques en Europe. Rapport final relatif au projet sur les relations intercommunautaires du Conseil de l'Europe. MG-CR (91) 1 final F.

Commission des Communautés européennes. Moyens juridiques pour combattre le racisme et la xénophobie. Direction générale emploi, relations industrielles et affaires sociales, Bruxelles, 1992.

Measure for Measure: a comparative analysis of measures to combat racial discrimination in the member countries of the European Community (mesure pour mesure: analyse comparative des mesures de lutte contre la discrimination raciale dans les pays membres de la Communauté européenne) par Ian Forbes et Geoffrey Mead. 1992. Employment Department, Research Management Department, (Ministère de l'emploi, Direction de la recherche) Moorfoot, Sheffield, S1 4 PQ, Grande-Bretagne.

«The effectiveness of legal remedies for victims of racial discrimination in Europe» (l'efficacité des voies de recours pour les victimes de discrimination raciale en Europe) (par Michael Banton) New

Community 1991 volume 18 pages 157-66.



## L'UNITE DU RACISME CONTEMPORAIN EN EUROPE

par Michel Wieviorka

Il y a bientôt trois ans, j'avais accepté de prendre la responsabilité scientifique d'un colloque international sur le racisme, et, à ce titre, j'avais invité le professeur Banton, qui avait décliné mon invitation en m'expliquant: «*for the past twenty years I have been a persistent critic of the expanded and uncritical use of the concept of racism (...) I have nothing new to add to what I have earlier written (...) and am therefore unattracted to the sort of conference you propose.*» Sa présence aujourd'hui est évidemment une invitation à être prudent sur l'usage que nous ferons du concept de racisme. Elle indique aussi, peut-être, que ce qui se passe en Europe depuis quelques années impose de renouveler une réflexion sur des problèmes pour lesquels, effectivement, le professeur Banton a apporté une contribution majeure tout au long des années 70' et 80'.

Que se passe-t-il, en effet ? Partout, en Europe, il semble que l'on assiste à un double processus: d'une part de montée en puissance du racisme, et d'autre part de transformation, ou tout au moins d'inflexion dans ce qu'il signifie.

Je ne décrirai pas ici les expressions empiriques de ce double phénomène, il y faudrait un temps considérable, et je mentionnerai simplement le fait qu'il transite, d'un pays à un autre, par des formes relativement diversifiées: préjugés croissants, et de plus en plus exprimés explicitement, comme si des tabous avaient sauté, discrimination, ségrégation, développement de partis et d'organisations où le racisme est une composante plus ou moins centrale de l'action et du discours, qu'il s'agisse de l'extrême-droite ou d'un national-populisme, violences, qu'elles soient au quotidien, non structurées politiquement et idéologiquement, ou au contraire indissociables de l'intervention de forces politiques.

Faut-il citer ici la spectaculaire progression de ces partis qui oscillent entre populisme et extrême-droite, tels le Front national en France, le Vlaams Blok en Flandre, ou les Ligues en Italie du nord, la formation d'organisations néo-nazies ou assimilables, la démultiplication des violences xénophobes en Allemagne, ou la quotidienneté du harcèlement racial en Grande-Bretagne ? Ne faut-il pas aussi être très prudents, éviter

les schémas trop élémentaires, la dramatisation excessive, les formulations qui, trop rapidement, enferment les acteurs dans la seule image du mal, et notamment diabolisent sous l'accusation de racisme des conduites qui appellent des appréciations plus précises et plus nuancées ?

Le racisme n'est pas nouveau et ce serait avoir la mémoire bien courte que d'oublier le caractère massif et ouvert de ce qui était d'avant-guerre une opinion et non un crime ou un délit, l'antisémitisme virulent et ouvert, le racisme colonial, ou le mépris et l'infériorisation dont furent constamment victimes les travailleurs immigrés venus répondre aux sollicitations d'économies dont la croissance ne s'est ralentie qu'à partir du début des années soixante-dix. Mais si l'épaisseur historique du phénomène n'est pas douteuse, les significations qu'il véhicule semblent s'être si profondément transformées qu'un nouveau vocabulaire est apparu, parlant de néo-racisme, de racisme culturel ou de différentialisme<sup>4</sup> pour marquer l'inflexion de conduites et de discours qui seraient de plus en plus dominés par des références à la différence, par l'appel au rejet de l'Autre au nom du caractère irréductible de sa religion, de sa culture ou de son ethnicité. En fait, le racisme, aujourd'hui comme hier, combine un principe d'infériorisation et d'exploitation qui accorde au groupe-victime une place dans la société, à condition que ce soit la plus basse, et un principe de différenciation, qui demande au contraire sa mise à l'écart, voire son expulsion<sup>5</sup>. Mais désormais, le second principe semble prédominant, les attributs identitaires, qu'ils soient réels ou fantasmés, des groupes racisés semblent constituer une menace pour l'identité dominante, la nation, le christianisme, tandis que la crise économique et le chômage semblent rendre moins probable ou réaliste un racisme d'infériorisation.

### **Une démarche comparative**

Cette représentation de l'évolution récente traverse très largement la plupart des analyses du racisme contemporain en Europe, au point qu'elle semble apporter la

---

<sup>4</sup> CF. *Racisme et modernité*, ss la dir. de Michel Wieviorka, La Découverte, 1993.

<sup>5</sup> CF. Pierre-André Taguieff, *La force du préjugé*, Paris, La Découverte, 1988; Michel Wieviorka, *L'espace du racisme*, Paris, Seuil, 1991.

meilleure réponse à la question centrale de cet exposé, qui entend examiner l'hypothèse de l'unité sociologique du racisme contemporain en Europe. Celle-ci n'est-elle pas dans le primat de ses dimensions différentialistes, et dans le recul de ses orientations inégalitaires ?

En fait, il n'est pas possible de se contenter d'emblée d'une telle réponse. Celle-ci est d'abord bien trop générale pour qu'on puisse l'adopter telle quelle. Elle semble correspondre à l'expérience européenne, mais aussi à des tendances qu'on observe partout dans le monde, chaque fois que la poussée du nationalisme, de la religion ou de l'ethnicité se traduit par l'extension du racisme, elle ôte donc pratiquement toute spécificité à la partie du monde qui nous intéresse ici.

Cette réponse risque ensuite d'être trop pauvre et dangereusement réductrice. Elle oppose les deux logiques fondamentales du racisme, au lieu de montrer comment elles s'épaulent, se combinent, s'alimentent et se renforcent mutuellement, elle est même susceptible, à la limite, de mener à l'aveuglement et au contre-sens. Le racisme, lorsqu'il vise des populations d'origine immigrée, en construit des représentations culturelles, que ces populations elles-mêmes ne s'approprient que partiellement, mais il a si souvent à voir avec des phénomènes d'exclusion et de chute sociale, il accompagne si constamment des conduites de mobilité sociale, il produit de si nombreuses situations de ségrégation mixte, à la fois sociale et raciale, qu'il ne peut jamais être réduit à l'idée d'un pur rejet différentialiste.

Enfin, le constat de tendances croissantes au différentialisme est souvent indissociable d'une affirmation avancée sans véritable démonstration empirique, et selon laquelle le racisme lui-même serait en pleine expansion. Affirmation qui nous semble vraisemblable, mais qui appelle à une certaine prudence. Les sondages, par exemple, qui nous indiquent de forts préjugés racistes et xénophobes, nous informent-ils sur l'extension de ces préjugés, ou sur le fait qu'ils s'expriment plus ouvertement et plus facilement qu'auparavant, comme si des interdits et des tabous sautaient ? Les violences qualifiées de racistes le méritent-elles toujours, ou pleinement, et le fait qu'elles soient reconnues ne tient-il pas au mode de fonctionnement des médias, voire à une sensibilité antiraciste exacerbée, alors que, dans le passé, elles pouvaient être moins médiatisées ? Les statistiques d'actes racistes nous renseignent-elles sur l'évolution du racisme lui-même ou sur l'activité des organisations antiracistes et des services de police ?

Il n'y a pas lieu de rejeter le constat d'une poussée différentialiste en Europe. Mais si nous voulons réfléchir à ce qui constitue la singularité du phénomène raciste, il faut aller au-delà d'une interprétation trop rapide et élaborer un raisonnement à la fois contraignant et à même de rendre compte aussi bien des différences observables parmi les pays concernés que des similitudes. Le national-populisme, ou assimilable, trouve en France, en Belgique et en Italie des expressions politiques relativement puissantes, ce que l'on n'observe pas au Royaume-Uni par exemple; la violence qui déferle depuis la réunification sur l'Allemagne n'a pas d'équivalent ailleurs. Comment parler d'unité du racisme en Europe alors que les formes du mépris et de la haine, leur mode de politisation, leur inscription dans l'espace, leur transformation éventuelle en violence varient si sensiblement d'un pays à l'autre ? Comment réduire intellectuellement cette diversité sans la nier ?

La réponse à une telle question ne saurait être dans l'affirmation immédiate qu'un principe unique, la poussée différentialiste du racisme culturel, suffit à rendre compte de ce qui rapproche la plupart des pays européens. A la limite, c'est l'unité de cette poussée, et son éventuelle spécificité européenne, qu'il s'agit de démontrer et d'analyser, faute de quoi on risque fort de prendre pour explication ce qui est en fait le phénomène à expliquer.

Pour passer du multiple à l'un, de la diversité à une démonstration unifiée, sans trahir le réel, nous avons besoin d'organiser en un ensemble cohérent les hypothèses qui permettent de postuler, puis de tester l'idée d'une unité du phénomène qui nous intéresse. Un tel ensemble ne peut être que théorique, il doit être conçu comme un outil, un instrument dont l'application sur les données observables permet de confirmer ou de récuser l'idée à tester. Plus il apportera d'intelligibilité à ces données, plus son éclairage sera utile, et plus en même temps on sera en droit de considérer qu'il est pertinent.

Il s'agit donc ici d'élaborer le raisonnement d'ensemble qui va nous servir à examiner la poussée récente du racisme dans plusieurs pays d'Europe et à en déterminer l'éventuelle unité. Il s'agit, autrement dit, d'adopter un point de vue autorisant une démarche comparative. L'idée d'étudier le racisme à l'échelle européenne n'est pas originale en elle-même, et d'autres, avant nous, ont déjà tenté de produire des connaissances autorisant la comparaison à cette échelle. C'est ainsi, en particulier, que la Communauté Européenne a fait réaliser, en 1988, un important sondage portant sur les préjugés et attitudes racistes et xénophobes. Ce sondage apporte son lot d'enseignements sur les différences en la matière d'un pays de l'Europe des Douze à un

autre<sup>6</sup>. Il présente de surcroît l'intérêt de nous alerter à propos d'un problème que ses auteurs ont très vite rencontré, celui des catégories qui, dans chaque pays, rendent compte spontanément du racisme et des thèmes connexes: le poids des cultures nationales est en ce domaine extrêmement lourd, ce qui fait que certains mots sont intraduisibles, que d'autres ont une connotation positive dans une langue, négative dans une autre. Il est banal, par exemple, de parler des «relations de race» au Royaume-Uni, tout comme aux Etats-Unis, mais qui oserait évoquer des «relations de race» en France ? Nous utilisons dans ce pays la notion de laïcité qui, pour nous, va de soi, mais il n'existe aucun synonyme satisfaisant en anglais, en allemand ou en italien.

Ce qui nous amène à préciser nos orientations méthodologiques. Il ne s'agit pas pour nous de dégager la réalité empirique du racisme à partir d'un même questionnement appliqué à plusieurs pays, comme dans le sondage qui vient d'être évoqué, mais de se donner les moyens de tester un raisonnement en le projetant sur les données relatives au racisme dont nous pouvons disposer. J'ajoute ici que je m'appuierai essentiellement sur l'expérience de cinq pays, le Royaume-Uni, la Belgique, l'Allemagne, la France et l'Italie, qui constituent des expériences suffisamment différentes pour que l'on puisse considérer que leur unité profonde, si elle est démontrée, n'est pas biaisée par la sélection que nous avons opérée.

### **La tridimensionnalité de la question du racisme**

La sociologie ne saurait rendre compte du racisme dans sa virtualité anthropologique, elle ne propose pas une explication générale du phénomène, et peut-être même est-elle impuissante à atteindre son noyau dur comme dit Serge Moscovici<sup>7</sup>, et par exemple à saisir les processus ou les logiques d'ordre psychique à travers lesquels il se constitue.

---

<sup>6</sup>Eurobaromètre, *L'opinion publique dans la Communauté Européenne*, Commission des Communautés Européennes, 1989; pour des comparaisons plus poussées, cf. Thomas F. Pettigrew et R.W. Meertens, "Le racisme voilé : dimensions et mesure", dans *Racisme et modernité*, Op. cit., pp. 109-126, et James Jackson, "Racisme institutionnel et ignorance pluraliste : une comparaison transnationale", *Ibid.*, pp. 244-262.

<sup>7</sup>Serge Moscovici, "Le ressentiment", dans *Le Genre Humain*, n° 11, aut.-hiv. 1984-1985, p. 181.

Son apport est d'une autre nature. Il tient à l'éclairage qu'elle apporte sur les conditions favorables à son extension, et donc à sa capacité de montrer comment le travail d'une société sur elle-même, le changement social et les transformations des relations inter-sociétales sont susceptibles d'encourager ou de produire des préjugés, des attitudes, de la violence, de la discrimination, de la ségrégation racistes, ou encore d'alimenter des doctrines, des courants de pensée ou des forces idéologico-politiques se réclamant du racisme.

Dans cette perspective il est possible de distinguer, du moins pour l'Europe contemporaine, trois ensembles de conditions affectant directement la montée du racisme.

Un premier ensemble est d'ordre proprement social; il renvoie très directement, à la façon dont une société se structure ou cesse de se structurer à partir d'un conflit central, à la manière dont elle est stratifiée, aux processus de mobilité ascendante et descendante qui l'animent, et donc aux espoirs, aux déceptions et aux craintes qu'ils génèrent et qu'alimentent en particulier les situations de changement lorsqu'elles déclenchent des phénomènes de chute et d'exclusion sociale, ou tout au moins créent une appréhension.

Le racisme, par exemple, trouve un terreau favorable dans la décomposition des mouvements sociaux, dans la rétraction du marché du travail, dans le désarroi des «pauvres blancs» atteints par la crise économique ou la perte de statut, ou encore dans des phases de croissance et de développement économique où il est lié à l'infériorisation sociale de certains groupes au nom de la race.

Un deuxième ensemble de conditions favorables au racisme renvoie non plus à la société proprement dite, mais à l'Etat. Par ses politiques, au sens du mot anglo-américain «policies», par la façon, par exemple, dont il assure ou non des principes d'égalité et de redistribution sociale, ou dont il oriente le fonctionnement d'institutions comme la justice, la police, l'école publique, l'Etat - et nous n'évoquerons ici que le cas des Etats européens contemporains - exerce une influence considérable sur le racisme. Cette influence est encore plus directe si l'on considère des domaines comme la politique de l'immigration, ou celui de la nationalité et, bien évidemment, celui de l'action explicitement antiraciste. Un Etat incapable ou non désireux de poursuivre une politique de welfare state, par exemple, exacerbera des tendances au populisme au sein desquelles le racisme trouve sa place; un Etat encourageant le pluralisme culturel, et

même imposant des mesures de «discrimination positive», avec par exemple des quotas pour les minorités ethniques dans l'emploi public ou l'université, exercera une influence complexe sur les tensions interculturelles où le racisme, là encore, est susceptible de trouver un espace renouvelé - mais aussi d'ailleurs de régresser.

Enfin, un troisième ensemble de conditions favorables au racisme renvoie à la question des identités et, plus précisément, à celle de l'identité nationale. La conscience nationale, en effet, peut aussi bien s'écarter de toute tentation raciste pour s'adosser à des valeurs universelles de raison et de progrès, qu'à l'inverse s'enfermer dans un différentialisme extrêmement lourd d'appels à l'homogénéité du corps social, à la xénophobie et à la limite au racisme. Plus cette deuxième orientation l'emporte, par exemple parce que la nation semble menacée ou parce qu'elle est dans une phase d'expansion et de conquête, et plus le racisme est une virtualité, dont Etienne Balibar<sup>8</sup> a bien montré toute la force.

Société, Etat, nation : les conditions favorables au racisme sont de trois ordres distincts analytiquement, mais qui aussi s'informent les uns les autres, ce qui fait du racisme non seulement un phénomène complexe et contradictoire, mais également un élément de discours et de conduites syncrétiques où il s'amalgame, par exemple, dans le populisme, à des demandes sociales non traitées, à une critique de l'Etat et de la classe politique et à un nationalisme sombre.

### **Le modèle européen d'intégration**

A partir du moment où nous acceptons l'idée d'une tridimensionnalité du problème, nous pouvons passer à la deuxième étape de notre raisonnement.

Notre hypothèse, ici, est premièrement que les cinq pays qui nous intéressent, mais certainement aussi de nombreux autres, ont su construire, chacun à leur façon, une formule d'intégration de la société, de l'Etat et de la nation qui dessinait un tout relativement cohérent - conforme à ce que nous appellerons le modèle européen d'intégration. Deuxièmement, que cette formule a connu son apogée après la deuxième

---

<sup>8</sup>Etienne Balibar, Immanuel Wallerstein, *Race, Classe, Nation. Les identités ambiguës*, Paris, La Découverte, 1989.

guerre mondiale, dans les années cinquante et soixante. Et troisièmement, que c'est dans sa déstructuration, plus ou moins prononcée et rapide d'un pays à l'autre, que s'est renouvelé l'espace européen du racisme.

Il s'agit donc maintenant de proposer une image fine et précise, du moins robuste, du modèle européen d'intégration avant qu'il n'entame la décomposition qui sera analysée plus loin.

Parler de société en Europe occidentale, c'est, jusqu'à une période récente, parler de société industrielle. Le recours à cette expression ne signifie pas seulement l'existence massive d'un prolétariat ouvrier ou la prédominance de l'emploi dans le secteur secondaire. Il implique surtout l'idée que les rapports sociaux les plus déterminants se jouent<sup>2</sup> dans la production industrielle et définissent un conflit central opposant le mouvement ouvrier aux maîtres du travail - conflit structurel, qui organise la vie sociale, politique, culturelle, intellectuelle bien au-delà des usines et des ateliers, au point d'informer les principaux débats de société et de donner leur sens et leurs repères à toute sorte d'actions qui n'ont pourtant aucun lien concret ou immédiat avec l'expérience du travail industriel.

C'est ainsi, par exemple, que les luttes estudiantines de la fin des années soixante, partout en Europe, ont souvent cru trouver leur sens le plus profond non pas dans les problèmes de l'Université, mais dans la critique du capitalisme et dans la référence au mouvement ouvrier auquel les uns ont voulu servir d'avant-garde, sur un mode léniniste, ou que d'autres ont prétendu réveiller ou rejoindre, sur un mode davantage populiste.

L'Etat, au moment de l'apogée du modèle européen d'intégration, n'est évidemment pas le même en France, en Italie, en Allemagne, en Belgique ou au Royaume-Uni. Mais il présente néanmoins de fortes similitudes. Il se veut un facteur de redistribution et d'aide sociale, et aussi bien le travaillisme britannique que la social-démocratie allemande ou le système belge des «piliers», montrent que le thème de l'Etat-providence possède alors une très grande vitalité. L'Etat n'est pas déstabilisé par la question nationale, tant prime la question sociale. Cette dernière est inscrite dans le cadre dessiné par l'Etat et la nation, y compris dans une expérience où l'Etat est faible et méprisé, et le nationalisme limité, comme c'est le cas avec l'Italie : au début des années soixante-dix, dans ce pays, syndicats et patronat recherchaient des accords dans lesquels, en échange d'un effort du second pour assurer le développement du Mezzogiorno et mieux l'intégrer au nord du pays, les premiers modéraient leurs revendications salariales.



Dans ce contexte de relative intégration de la société, de l'Etat et de la nation, les éventuelles minorités d'origine étrangère sont pour l'essentiel perçues et définies en termes de travail, même si elles en appellent elles-mêmes à une identité, par exemple nationale, comme ce fut le cas en France pour de nombreux travailleurs algériens avant et au moment de la guerre d'Algérie. Les questions religieuses ou linguistiques, lorsqu'elles sont posées, animent les débats politiques parfois importants et traduisent des oppositions parfois très anciennes, mais ne vont pas jusqu'à affaiblir l'Etat proprement dit.

Enfin, l'identité nationale, dont la force varie elle aussi d'un pays à l'autre, présente une caractéristique majeure : elle comporte toujours une dimension très prégnante d'universalisme, qu'il s'agisse d'un nationalisme encore imprégné des rêves de puissance liés au colonialisme qui s'achève, ou de conceptions dans lesquelles la nation est inséparable de l'idée de progrès économique et politique. La nation, à la limite, est avant tout le cadre le mieux adapté à la modernisation, ce qui correspond aux analyses proposées notamment par Ernest Gellner<sup>9</sup>.

Il serait abusif de réduire la conscience nationale, dans les pays considérés, à ses seules références à des valeurs universelles, et il existe aussi à l'époque des courants davantage tentés par la fermeture différentialiste et par un nationalisme étroit. Mais dans l'ensemble, la nation reste indissociable d'un projet de modernité où elle s'accommode d'idées socialistes, social-démocrates, démocrates-chrétiennes ou communistes, et de références au progrès économique et à la modernisation politique et même culturelle.

Société industrielle, Etat égalitaire et redistributeur, nation universelle varient d'un pays à l'autre. Mais partout, jusque dans les années soixante au Royaume-Uni, plus tardivement encore ailleurs, en France, en Allemagne, en Belgique ou en Italie, ils constituent les éléments d'un modèle suffisamment intégré pour que chacun puisse se définir sans difficulté majeure comme relevant simultanément de ces trois éléments. C'est pourquoi une expression comme celle de «société nationale», ou, mieux encore, celle de «société industrielle nationale», mérite d'être appliquée jusqu'aux années soixante au Royaume-

---

<sup>9</sup>Ernest Gellner, *Nations et nationalisme*, Paris, Payot, 1989 (1ère éd. 1983).

Uni et à la France<sup>10</sup>, mais aussi, avec peut-être plus de nuances, aux autres pays qui nous intéressent.

Ces remarques générales appellent deux précisions complémentaires.

La première est qu'il ne faudrait pas en déduire l'image de sociétés industrielles partout puissamment constituées, d'Etats partout capables d'être pleinement conformes au concept de l'Etat-providence et d'identités nationales massivement liées à des valeurs universelles. Non seulement la réalité historique est moins nette que ce qui vient d'être suggéré, mais aussi, et surtout, l'intégration des trois éléments de notre modèle n'est jamais parfaitement assurée. Notre modèle est une esquisse théorique, qui vise essentiellement à désigner le moment d'un maximum d'intégration des trois éléments qui le composent et qui sont eux-mêmes à leur apogée dans les années cinquante et soixante; il serait abusif d'aller plus loin et de construire alors un mythe assurant sur un mode imaginaire une synthèse qui n'a jamais été que partielle.

La deuxième précision concerne le racisme. Comme on l'a dit, celui-ci n'a jamais été absent de la scène sociale, idéologique et politique des pays considérés, à l'exception de l'Italie, encore qu'il faudrait peut-être nuancer cette remarque stéréotypée.

Dans les années qui vont, grosso modo, de la fin de la deuxième guerre mondiale au déclenchement de ce qui fut d'abord perçu comme une crise économique, en 1973 ou 1974, le racisme est un phénomène qui ne doit pas être sous-estimé. D'autre part, les anciens courants doctrinaires, hérités du racisme classique tel qu'il s'est forgé au fil des progrès de la modernité<sup>11</sup> et souvent contre elle, au nom de la tradition et du refus de la décadence, conservent une certaine vivacité; d'autre part, les exigences de la croissance économique et les flux migratoires nés de la décolonisation apportent, sauf en Italie (où le phénomène important est l'afflux de méridionaux dans les métropoles industrielles du nord), une main d'oeuvre immigrée sur laquelle se condense une racine d'infériorisation, qui facilite son exploitation et qui comporte souvent une dimension de

---

<sup>10</sup>Cf. Didier Lapeyronnie, Marc Frybes, *L'intégration des minorités immigrées. Etude comparative France-Grande-Bretagne*, Paris, ADRI, 1990.

<sup>11</sup>Cf. par exemple Michael Banton, *The Idea of Race*, Londres, Tavistock, 1977, et *Racial Theories*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

mépris du type colonial. Les dimensions culturelles et différentialistes qui caractériseront ultérieurement le racisme sont par contre relativement faibles, ce qui est un paradoxe, car la différence culturelle est bien plus considérable à l'époque, lorsque les immigrés sont non intégrés culturellement à la société d'accueil et qu'ils sont pour la plupart convaincus qu'ils rentreront dans leur pays d'origine, alors qu'aujourd'hui leur intégration culturelle et politique, du moins dans les pays fonctionnant sur la base du droit du sol, est bien plus rapide et massive que par le passé. Le différentialisme, en fait, passe alors pour l'essentiel par un refus de voir l'Autre, une ignorance comparable à celle que décrit, pour le Noir

américain, Ralph Ellison dans «L'homme invisible», et qu'a fait en quelque sorte éclater Günther Wallraff dans son best-seller «*Ganz unten*»<sup>12</sup>.

Le propre du racisme qui correspond à l'apogée des sociétés industrielles nationales en Europe, est donc d'être commandé par une logique inégalitaire et d'être encore largement informé par les catégories organicistes, directement raciales, qui se sont développées tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle.

### **La déstructuration du modèle européen**

A partir des années soixante et surtout soixante-dix, tout change. La société industrielle vit ses derniers feux - et non la «résurgence» dont ont parlé Colin Crouch et Alessandro Pizzorno<sup>13</sup> avec les grandes luttes ouvrières consécutives, surtout en France et en Italie, au mouvement étudiant de 1968. Le mouvement ouvrier ne quitte certes pas la scène sociale. Mais il perd sa centralité, il cesse de constituer la figure contestataire à partir de laquelle s'organise la vie sociale, politique, culturelle et intellectuelle. Ses luttes prennent un tour catégoriel ou corporatiste, en même temps que les syndicats s'institutionnalisent et que des flambées de violence traduisent un radicalisme désespéré et non pris en charge dans les projets de changements globaux que promettaient les organisations ouvrières.

Dans cette évolution, le système des partis politiques se transforme, et l'opposition principale qui le traversait, entre des forces de gauche identifiées à la représentation des demandes ouvrières, et des forces de droite supposées y résister, perd de son sens.

Une conséquence importante de cette évolution, qui passe aussi par une désindustrialisation massive et par la régression de la part de l'emploi industriel dans

---

<sup>12</sup>Ralph Ellison, *Invisible Man*, New York, Random House, 1952; Günther Wallraff, *Tête de Turc*, Paris, La Découverte, 1986 (publié à l'origine en allemand sous le titre *Ganz unten*).

<sup>13</sup>Colin Crouch, Alessandro Pizzorno, *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*. Londres, MacMillan, 1978, (2 vol.).

l'emploi total, est dans la dualisation socio-économique. Alors que la société industrielle accordait à chacun une place, dominante ou inférieure, au sein de rapports sociaux, la société duale sépare deux sous-ensembles qui s'éloignent l'un de l'autre: d'une part, la masse des couches moyennes et supérieures, qui participent à l'emploi, à la consommation, qui accèdent dans de bonnes conditions au système de santé ou à l'éducation et, d'autre part, le monde des exclus et des laissés-pour compte. Précisons ici que la post-industrialisation n'entraîne pas inéluctablement la dualisation du moins sous ses formes les plus brutales, comme le montre l'expérience du Japon où le chômage est à peine supérieur à 2 %.

L'Etat, de son côté, est de moins en moins capable de fonctionner selon les principes de l'Etat-providence. Il peut de moins en moins assurer ou imposer aux entreprises, placées sur des marchés internationaux où la concurrence est vive, des surcoûts salariaux qui autorisent les ressources financières nécessaires aux mécanismes de la redistribution ou de l'aide sociale. Le travaillisme, la social-démocratie entrent en crise, tandis qu'à l'inverse, les idées libérales connaissent un succès croissant et pénètrent de plus en plus la vie politique et économique. Les institutions qui relèvent directement de l'Etat, la police, la justice, l'école publique deviennent l'objet de débats renouvelés, leurs fonctions classiques d'ordre, de mise à la norme et de socialisation sont mises en cause, au point que l'on assiste souvent à un véritable retournement de la critique de l'Etat. Celui-ci, dans les années soixante et au début des années soixante-dix, était souvent accusé d'imposer un ordre oppressif, ou d'assurer, dans la version marxiste de cette critique, la reproduction des rapports de domination enracinés dans la production; la pensée de Michel Foucault et sa dénonciation de la «société disciplinaire» bénéficiaient d'un écho considérable, alors qu'aujourd'hui les critiques les plus actives reprochent à l'Etat son incapacité à enrayer le déclin des institutions, à imposer un certain ordre ou tout au moins à promouvoir des normes de socialisation. Hier, beaucoup s'inquiétaient par exemple du rôle de l'école publique dans le maintien ou le renforcement des inégalités sociales, aujourd'hui, l'inquiétude porte surtout sur la crise de l'école, sur ses difficultés à être tout à la fois un espace d'intégration sociale et culturelle.

Enfin, en une vingtaine d'années, les débats et les tensions autour de l'identité nationale ont comme renversé le cours de l'histoire. Jusque dans les années cinquante et même soixante, la force du modèle européen d'intégration, quelles qu'en aient été les variantes nationales, était dans sa capacité à absorber et réduire les particularismes culturels, linguistiques, régionaux, ou tout au moins à les gérer sans qu'ils semblent mettre en cause l'unité du corps social. Le localisme, tel qu'il a toujours fonctionné en Italie ou dans

l'Allemagne des Länder, le pluralisme religieux, linguistique ou régional, tel qu'il anime et même structure la culture politique de pays comme les Pays-Bas ou la Belgique avec leurs «piliers», sont évidemment très différents du jacobinisme centralisateur de la France. Mais nulle part, jusque dans les années soixante, ils ne peuvent apparaître comme mettant en cause fortement l'intégration nationale.

La mutation, en ce domaine, est d'abord passée par des contestations et des affirmations identitaires qui soit semblent défaire, comme à rebours, ce que la nation, dans sa modernité, a élaboré au cours des siècles antérieurs, soit inventent des formes culturelles qui sont autant de ruptures avec les orientations de la société industrielle. D'un côté, en effet, la question nationale est relancée par la poussée ou le renouveau de mouvements régionalistes, nationaux ou nationalitaires, parfois imprégnés d'une thématique marxiste-léniniste; en même temps, on assiste, notamment en Belgique et en France, à une transformation du monde juif qui se détache de formules assimilationnistes ou de forte intégration, elles aussi liées à la modernité et plus précisément aux Lumières, pour affirmer son identité de façon très visible.

Et d'un autre côté, les mouvements écologistes et le féminisme, ou encore la contestation antimissiles des années quatre-vingt en ouvrant le champ de nouveaux conflits socio-culturels, en appellent à des identités et, parfois, à des formes de vie collective qui rompent avec les schémas intégrateurs des sociétés nationales.

Cette mutation s'est accélérée et élargie autour de la question de l'immigration. Celle-ci est d'abord posée, avec force, dans le Royaume-Uni de la fin des années soixante, avec notamment les célèbres déclarations d'Enoch Powel sur les fleuves de sang que risquent de causer l'immigration, la poussée du Front National et, en contrepoint, les propositions ouvertes au pluralisme ethnique affichées par Roy Jenkins. Elle apparaît beaucoup plus tardivement ailleurs, l'Italie fermant la marche, tout simplement parce que ce pays ne devient terre d'immigration qu'à partir du milieu des années quatre-vingt et ne prend conscience du phénomène que vers la fin de cette même décennie.

L'immigration n'est pas en elle-même la source principale des changements qui affectent la conscience nationale. Elle est même plutôt le lieu autour duquel se cristallisent des peurs et des affects qui découlent très largement d'autres sources. Si l'on observe partout en Europe l'expansion d'un nationalisme sombre, fermé, xénophobe, si partout se développent des inquiétudes qui aboutissent à l'image d'une immigration envahissant le territoire national, refusant l'intégration culturelle et affichant ses différences, c'est

d'abord parce que l'identité nationale est pour beaucoup menacée par l'américanisation de la culture, l'internationalisation de l'économie et la construction de l'Europe. C'est ensuite parce que le déclin de la société industrielle et les progrès de la dualisation socio-économique et du chômage suscitent des difficultés réelles, une perte des repères traditionnels, des peurs qui se résolvent dans des appels différentialistes à la nation ou à une communauté plus petite, la région, la ville à la limite. L'identité culturelle et historique se lève de demandes sociales non traitées, ou insuffisamment, qui s'abolissent dans un nationalisme ou un régionalisme et, plus souvent encore, dans un populisme qui conjugue des représentations extrêmement négatives de l'Etat, accusé d'abandon, de corruption ou d'impuissance, un rejet de la classe politique et des intellectuels et une polarisation de la haine et de l'exaspération sur les immigrés ou assimilables (on parle d'immigrés en France, d'étrangers en Allemagne, de «blacks» ou de minorités raciales au Royaume-Uni, etc.).

Le problème nouveau, en ce qui concerne l'immigration, n'est pas le phénomène lui-même, souvent très ancien, même si, surtout dans les pays à forte capacité d'intégration comme la France, il n'est véritablement découvert que depuis peu - en France, notamment, les travaux d'histoire de l'immigration ne se sont véritablement développés qu'à partir des années quatre-vingt, avec par exemple les recherches de Gérard Noiriel ou d'Yves Lequin. La nouveauté tient déjà davantage aux modifications qui caractérisent l'immigration depuis la fin des années soixante : regroupement familial, insertion dans le secteur tertiaire et l'économie parallèle, grande vulnérabilité face au chômage, émergence du travail indépendant, difficultés spécifiques de la deuxième génération.

Mais l'essentiel, du point de vue qui nous intéresse ici, est dans les tendances à l'ethnisation de l'immigration et dans la dialectique des identités qui se profile à partir de là. Dans le passé, l'immigré était supposé soit s'assimiler, et donc s'incorporer dans le modèle national d'intégration, soit retourner dans son pays d'origine; il avait une place, inférieure dans la société d'accueil. Il est aujourd'hui de plus en plus perçu comme inassimilable, soupçonné de ne chercher à promouvoir que ses différences, qui seraient irréductibles, mais aussi, puisqu'il semble désormais installé à vie - lui et sa postérité - dans le pays d'accueil, il occuperait indûment l'emploi qui, compte tenu de la crise économique, devrait revenir aux nationaux et bénéficierait d'une sollicitude abusive de la part des pouvoirs publics. Comme le montrent dans leur grande diversité de nombreuses recherches portant sur l'immigration<sup>14</sup>, cette perception ne correspond que

---

<sup>14</sup>Cf. par exemple le vol. 1 des Actes du colloque de l'ADRI, *L'intégration des minorités*

bien faiblement aux réalités; elle est une construction sociale, mais elle exerce aussi des effets qui sont de l'ordre, pour parler comme Merton, de la prophétie autocréatrice : l'ethnisation des minorités, notamment, résulte de processus qui doivent beaucoup, au départ, à la façon dont les minorités en question sont perçues et traitées par le groupe dominant.

### **Le nouvel espace du racisme**

La déstructuration du modèle européen d'intégration, telle qu'elle vient d'être brièvement dessinée, ouvre des perspectives renouvelées au racisme. Avant qu'elle ne se précise, celui-ci était dominé par une logique d'infériorisation; il donne désormais de plus en plus de place à une logique différentialiste. L'Autre est de moins en moins défini dans les catégories du travail et comme partie prenante de rapports sociaux, et de plus en plus dans les catégories de la culture, de la religion, de l'origine nationale ou ethnique et, en fin de compte, de la race.

Le racisme, lié à la modernité triomphante, soit naturalisait pour les broyer des groupes humains résistant ou s'opposant à la construction et à l'essor - interne et international - des sociétés industrielles nationales, soit prétendait les faire entrer dans le monde moderne du progrès, de l'éducation ou de la santé par le bas, en les infériorisant pour mieux les exploiter dans les campagnes ou à l'usine. Ce racisme est affaibli, mais cela ne signifie pas la disparition pure et simple du phénomène, mais bien davantage son évolution, soit vers des formes extrêmes de racisme différentialiste - vers l'appel à une identité culturelle et raciale menacée par l'émergence ou l'invasion d'autres identités - soit vers des formes intermédiaires où se combinent un certain différentialisme et un appel pressant à retrouver les modalités perdues de l'infériorisation des minorités racisées. Disons-le autrement: le racisme a longtemps été, en Europe, un élément de la modernité qu'il a accompagnée (racisme colonial) autant qu'il l'a combattue au nom de la tradition, ne serait-ce qu'avec l'antisémitisme dans ses dimensions nationalistes et antimodernes. La dislocation du modèle européen d'intégration, la décomposition des sociétés nationales signifient une crise de la modernité et peut-être même l'entrée dans la post-modernité. le racisme, dès lors, constitue une expression de cette crise, soit qu'il traduise le désir - difficile ou impossible - de maintenir le projet moderne d'une société

---

*immigrées en Europe*, Paris, CNFPT, 1990.



nationale, ce qui se traduit en particulier dans le national-populisme des exclus ou de ceux qui redoutent la chute et l'exclusion sociale, soit qu'il se renverse beaucoup plus complètement pour devenir non pas post-moderne, mais anti-moderne. Dans ce dernier cas, l'antimodernité du nationalisme raciste classique, hanté par l'idée du mélange des races et de la décadence, devient avant tout un appel à la séparation des cultures et à la lutte contre l'invasion de groupes humains qui constitueraient une menace irréductible pour la culture nationale.

### **Les formes diversifiées d'une même tendance lourde**

L'unité du racisme contemporain en Europe tient donc, selon notre hypothèse, à la disjonction croissante, dans chaque pays concerné, des identités et de la subjectivité, à commencer par la nation, et de la modernisation, à la séparation de ce que les sociétés industrielles nationales intégraient, à la fin d'une correspondance relativement directe entre la société proprement dite, l'Etat et le système politique, et la culture ou l'identité nationale.

Mais cette hypothèse est-elle capable de rendre compte de l'assez grande diversité des expressions concrètes du racisme dans les pays considérés ?

Il faut apporter ici une précision qui ne fait que compléter notre hypothèse principale. Les formes concrètes du changement historique peuvent fort bien varier considérablement d'une expérience nationale à une autre tout en étant informées, fondamentalement, par des processus relevant d'une seule et même logique. La décomposition des sociétés industrielles nationales constitue une réalité générale, dont les modalités sont elles-mêmes conditionnées par des facteurs spécifiques à chacune d'entre elles, et en particulier par la façon dont chaque composante élémentaire de leur réalité tridimensionnelle s'est constituée dans le passé, et résiste à sa crise ou à son déclin.

On peut ainsi distinguer l'Allemagne qui a su, mieux que d'autres pays, assurer très tôt l'aggiornamento de son système de relations industrielles, et où la crise, proprement sociale ou socio-économique, doit beaucoup à la réunification et à son coût gigantesque, des quatre pays qui nous intéressent où l'effondrement de la société industrielle et du mouvement syndical est plus ancien et dans l'ensemble beaucoup plus dramatique; on peut aussi distinguer l'Italie et, dans une moindre mesure la Belgique, où la crise de l'Etat est une donnée quasi structurelle procédant de ce que Salvatore Palidda a appelé

une anamorphose<sup>15</sup>, de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne, où ce phénomène est moins déterminant. On peut encore rappeler que la formation de la nation, pour chaque pays, s'est opérée selon des processus et avec des résultats très différents, que le passé d'expansion militaire et coloniale y a revêtu des formes distinctes, que les cultures politiques y sont variées et que les tensions interrégionales ou la présence de mouvements nationalistes, par exemple écossais, irlandais, corse, flamand ou sarde y prennent un sens et une portée très variable.

Ces remarques ne doivent pas nous inciter à délaisser notre hypothèse centrale, mais plutôt à la complexifier en introduisant l'idée de scénarios distincts de déstructuration.

Si nous étions plus précis et moins limités par le temps, il faudrait, en effet, suivre, pas à pas et pays par pays, des processus qui s'ancrent davantage, selon le cas, dans telle ou telle des trois composantes élémentaires de notre modèle tridimensionnel et dont la chronologie historique dessine une évolution qui obéit à une même tendance générale, tout en pouvant suivre des pentes extrêmement diversifiées.

---

<sup>15</sup>Salvatore Palidda, "L'anamorphose de l'Etat-Nation : le cas italien", in *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Vol. XCIII, 1992, pp. 269-298.

# DESCRIPTION DES PROJETS



# 1. Une réaction locale à la violence raciale Le projet de North Plaistow Royaume-Uni

## Mise en route du projet

En 1987, la Police métropolitaine, la municipalité de Newham, le Conseil de Newham pour l'égalité raciale (NCRE), l'Association de Newham d'aide aux victimes (Victim Support Newham - VSN) et le ministère de l'Intérieur ont formé un organisme collectif local chargé de mettre au point une stratégie globale pour répondre aux vexations et agressions raciales à North Plaistow, une zone d'habitations dans l'est de Londres<sup>16</sup>. Le projet avait pour but d'empêcher ces actes raciaux, d'en aider les victimes, d'en trouver les auteurs et de les poursuivre, et de s'attaquer au problème du sous-recensement des incidents grâce à une exploitation plus efficace des ressources existantes et une

---

<sup>16</sup> Il convient à ce stade de parler brièvement de la zone en question. L'est de la ville de Londres, dont fait partie North Plaistow, est connu depuis longtemps pour sa xénophobie et son exclusionnisme racial, son attitude territoriale défensive et les actes de violence visant expressément les minorités ethniques. La zone est citée comme étant le lieu de naissance des skinheads et du terme "Paki-bashing" (agressions contre les Pakistanais), qui désigne les agressions systématiques contre la communauté asiatique survenues vers 1969. Vers le milieu des années 70, ces quartiers de l'est ont été des foyers de violence raciale et ont vu le triomphe électoral de partis politiques explicitement racistes (tel que le Front National; Husbands, 1983). Cette violence a continué au cours des années 70 et 80 avec une pointe en 1978-81 et de nouveau en 1985 (Hesse et al., 1992). Vers le milieu des années 80, Newham a aussi été le théâtre de nombreux heurts entre la police et les organisations d'autodéfense des Asiatiques. La question de la violence raciale a été fortement politisée au cours de cette période, comme en témoigne le débat souvent acrimonieux mené dans la presse locale entre la police, les autorités locales et les organisations de quartier. En 1987 (au début du projet de North Plaistow), les statistiques de la police faisaient apparaître que Newham avait enregistré la plus forte proportion d'incidents raciaux de toute l'agglomération londonienne (364) et que la zone d'habitations de North Plaistow comptait le plus grand nombre de cas enregistrés à Newham.

coopération entre les organismes concernés. Un comité directeur local composé de fonctionnaires et de membres élus de la collectivité locale, d'officiers de police supérieurs et de représentants de haut niveau d'autres organismes a été constitué pour diriger et suivre le déroulement du projet. Un groupe de travail composé d'officiers de police du quartier, d'agents des services locaux de logement, des services sociaux, des services d'éducation et des organes de direction générale, ainsi que de représentants du NCRE et de la VSN, a aussi été créé pour s'occuper des affaires courantes relevant du projet. Un consultant a été engagé par le ministère de l'Intérieur pour établir et faciliter les relations de travail entre les organismes concernés et pour participer activement à tous les aspects du projet. Un chercheur financé par le ministère a été chargé d'assister le consultant et d'entreprendre l'évaluation du projet.

### **Définition du problème**

Comme première étape, le groupe de travail a entrepris de décrire objectivement dans la zone du projet les tracasseries raciales et les mesures prises pour y répondre. Il a fallu pour cela effectuer une analyse des rapports de police, une série d'entretiens collectifs avec le personnel des organismes locaux et une enquête concernant les victimes<sup>17</sup>. Les enquêtes auprès des habitants du quartier ont confirmé les rapports officiels et l'opinion locale selon lesquels les tracasseries raciales constituaient un problème sérieux dans la zone du projet et étaient perçues comme tel. Une personne sur cinq ou six, homme ou femme, d'origine afro-antillaise ou asiatique a déclaré qu'elle avait été l'objet d'un incident à connotation raciale au cours d'une période de 18 mois. Les insultes racistes, les injures, les menaces et les dommages matériels étaient les incidents les plus fréquents, mais les jets de pierres, les agressions physiques graves et les incendies criminels ont aussi été mentionnés. Ceux qui craignaient le plus les agressions raciales étaient les femmes asiatiques, dont près des trois quarts étaient «très» ou «assez» préoccupées par la possibilité qu'elles-mêmes ou un membre de leur famille en soit victime. Lorsque les auteurs de ces incidents ont été identifiés, ils ont été signalés comme appartenant principalement à des groupes de personnes blanches du sexe

---

<sup>17</sup> L'enquête a été fondée sur un échantillon aléatoire de 751 personnes et un échantillon d'appoint de 399 Asiatiques, soit un total de 1 150 personnes choisies parmi les habitants de la zone étudiée; 163 personnes interrogées ont signalé avoir été victimes d'un incident racial, dont 114 ont fourni des détails s'y rapportant.

masculin âgées de 11 à 25 ans. La victime connaissait rarement l'auteur du délit. On a constaté une forte concentration d'incidents dans certains endroits, mais il était moins facile de prévoir à quel moment ils avaient le plus de chances de se produire.

Un grand nombre des personnes interrogées estimaient que les organismes locaux n'étaient pas très utiles lorsqu'il s'agissait de venir en aide aux victimes de vexations raciales. Parmi les victimes qui ont contacté la police ou les services de logement, moins d'une personne sur dix a déclaré être très satisfaite de la façon dont l'affaire avait été instruite, et près d'une sur cinq qu'elle ne l'était pas du tout. Les raisons les plus fréquentes de ce mécontentement étaient que les organismes ne faisaient pas assez pour aider les victimes, qu'ils n'informaient pas le plaignant de la progression de l'affaire ou qu'ils semblaient s'en désintéresser. 8 % des victimes estimaient que le phénomène des vexations raciales avait diminué d'ampleur au cours des cinq années précédentes, un peu moins de la moitié qu'il n'avait pas changé et 28 % qu'il s'était aggravé.

Au cours des entretiens collectifs, les représentants de chacun des organismes ont signalé des insuffisances dans la façon dont ils avaient réagi à la fois vis-à-vis des victimes et des malfaiteurs, et ont proposé des solutions pour améliorer leurs interventions. Ils ont mentionné notamment les limites des pouvoirs que leur confère la loi, ainsi qu'un manque de communication concernant les incidents raciaux à la fois *au sein-même* des organismes responsables et entre eux.

### **Mise au point d'un plan d'action**

Le groupe de travail a ensuite commencé à mettre au point un ensemble de mesures pour aborder différents aspects des problèmes causés par les vexations et agressions raciales. Bien que le cadre directeur du projet fût censé donner aux membres du groupe autant de latitude que possible pour concevoir leurs initiatives, ils se sont en fait heurtés aux définitions juridiques et administratives de la notion de vexation raciale et au problème de la disponibilité des ressources. Les membres du groupe de travail - qui étaient tous des agents expérimentés au sein de leur propre organisation - hésitaient à recommander des mesures allant plus loin que les pratiques qu'ils suivaient normalement, ou nécessitant de nouvelles ressources. Dans son rôle habituel, chacun d'eux défendait les intérêts de son organisation et agissait dans les limites qui lui étaient imposées. Ils ont prévu avec justesse que leurs organismes s'opposeraient aux idées nouvelles. La tâche à laquelle ils étaient confrontés les obligeait à délaissier leurs pratiques habituelles et à s'attaquer aux problèmes avec les moyens propres dont disposait l'organisation pour répondre aux vexations raciales, face aux agents d'autres départements et d'autres organisations.

Malgré ces contraintes, un plan d'action a été mis au point, comprenant plus de 20 initiatives séparées. La majorité d'entre elles étaient des procédures renforcées *intéressant un seul organisme*, telles que les patrouilles à objectif particulier et les activités d'approche entreprises par la police; l'amélioration de l'éclairage et d'autres aménagements du milieu par les services techniques de l'administration locale; un renforcement des interventions immédiates et des mesures complémentaires des services de logement; et l'adoption de méthodes d'enregistrement et de surveillance dans les écoles du quartier, travail confié aux services d'éducation. Ces initiatives concertées visant à améliorer la communication et la coopération entre les organismes responsables comprenaient aussi la mise en place d'un système d'aiguillage entre les services de logement, la police et l'association d'aide aux victimes, ainsi que la création d'un module d'information destiné à celles-ci.

### **Exécution et évaluation**

La mise au point d'une méthode d'évaluation appropriée pour le projet n'a pas été une tâche facile. Le projet devait couvrir les réactions de plusieurs organismes très différents travaillant à la réalisation de plusieurs objectifs distincts: améliorer la communication et la



coopération entre eux, empêcher les agressions et les tracasseries raciales, encourager la notification des incidents, poursuivre les responsables et aider les victimes. L'évaluation supposait que l'on apprécie à la fois la façon dont les mesures étaient effectivement appliquées sur le terrain (évaluation du *processus*) et la mesure dans laquelle elles étaient parvenues à réduire l'ampleur du phénomène des vexations raciales (évaluation des *résultats*).

Chaque organisme s'est chargé d'appliquer les mesures qui le concernaient plus particulièrement. A mesure que l'évaluation du processus se déroulait, toutefois, il est devenu évident que les groupes de travail et les groupes d'orientation n'avaient pas précisé avec suffisamment de clarté comment les mesures devaient être appliquées. Les entretiens qui ont eu lieu avec les membres des groupes d'orientation et des groupes de travail portaient à croire que les modifications apportées aux pratiques n'avaient pas en fait été notifiées du sommet à la base de leurs organisations respectives. Certains cadres au premier niveau de la hiérarchie n'avaient pas été renseignés suffisamment sur les buts du projet ou sur la nature précise de leurs responsabilités. A leur tour, les exécutants sur le terrain n'avaient pas toujours une idée précise de ce que l'on attendait d'eux. Il est apparu qu'un grand nombre de ces initiatives n'avaient pas été exécutées entièrement et certaines pas du tout. Le rapport final sur le projet arrivait à la conclusion que le genre des mesures préventives appliquées, la qualité des services destinés aux victimes et la façon dont on agissait contre les auteurs des incidents n'avaient guère changé par rapport à la situation qui existait à l'époque de la mise en route du projet.

Comme pour un grand nombre d'autres projets à l'état embryonnaire, la plupart des leçons apprises à North Plaistow concernent des espérances trop ambitieuses, des obstacles imprévus et des hypothèses inexactes. Les organismes responsables étaient tous partis du principe qu'une stratégie multi-organismes concertée présentait un certain nombre d'avantages importants par rapport aux interventions unilatérales. Toutefois, l'opinion générale selon laquelle une plus grande coordination ne peut qu'améliorer la situation masque le fait que différents organismes ont différentes raisons, déclarées ou tacites, de participer à un effort collectif de ce genre. La coordination peut certes être proposée comme un moyen de formuler une stratégie d'intervention globale, de réaligner des objectifs contradictoires, d'éviter les doubles emplois, de combler les lacunes dans la prestation des services et de fournir à la clientèle les ressources qu'elle demande. Mais en plus de ces objectifs déclarés, les intervenants auront chacun leurs propres raisons de défendre une action collective, qui découlent des responsabilités

différentes que leur confère la loi, de leur structure interne différente et de leurs méthodes différentes de fonctionnement. Il faut se rendre compte que les objectifs des organismes responsables ne sont pas nécessairement compatibles et sont parfois contradictoires.

A un stade du projet, par exemple, il a été proposé que les entretiens avec les parties concernées par un incident racial soient menées conjointement par le conseil municipal et les officiers de police. Cette mesure n'a toutefois pas pu être appliquée parce qu'il a été constaté que les procédures juridiques suivies par chaque organisme n'étaient pas compatibles entre elles. Dans l'instruction d'affaires *civiles*, les services municipaux appliquaient une procédure centrée sur les victimes, qui consistait à accepter tel quel leur point de vue concernant l'événement et à prendre en quelque sorte leur défense. En revanche, la ligne suivie par la police était déterminée par les exigences du droit *pénal* et consistait en règle générale à contester le témoignage de la victime tout comme serait contestée la déposition d'un autre témoin ou celle du coupable présumé. En conséquence, il était impossible de s'entendre sur une stratégie conjointe, même dans son principe.

Les tentatives faites pour coordonner le travail de plusieurs organismes n'aboutissent pas d'elles-mêmes à une résolution des problèmes. Elles ne compensent pas le fait que l'un d'eux n'a pas su s'attaquer à un problème particulier. Plus certainement encore, elles ne contribueront guère à atténuer les problèmes de coordination rencontrés *au sein-même* des organismes. L'action collective ne peut que renforcer des mesures effectives individuelles.

La première chose à faire par les organismes qui envisagent une démarche collective est de déterminer de manière très précise quels sont leurs objectifs communs et si la coordination est le meilleur moyen de les réaliser. Ayant convenu des objectifs généraux, ils doivent encore s'entendre sur des buts plus précis, par exemple sur les aspects de leurs méthodes de fonctionnement qu'il s'agit de coordonner, la façon précise dont se fera cette coordination, et les résultats escomptés.

Bien que la stratégie multi-organismes cherche à mieux exploiter les ressources existantes, il ne faut pas oublier que certaines initiatives communes nécessiteront des ressources additionnelles. A North Plaistow, un certain nombre d'heures ont dû être consacrées à la collecte, à l'analyse et à l'interprétation des données, ainsi qu'à la mise au point et à l'exécution d'opérations conjointes. Certaines initiatives ont exigé un appui

financier, au moins sous la forme d'un capital de départ. Avec le présent projet, le travail de formulation de mesures nouvelles a été sapé au départ parce qu'il n'y avait aucune garantie que l'on obtiendrait les ressources nécessaires. Si d'autres veulent s'engager dans cette voie, l'assise financière de leur projet devra être définie clairement dès le début et répartie équitablement entre les organismes concernés.

Le fait de n'avoir pu obtenir l'entière participation des membres de la communauté a été une déception tout au long du projet. A l'origine, il était prévu que certaines de ces personnes feraient partie du groupe directeur et du groupe de travail du projet, mais les succès sur ce plan ont été très limités. Le projet s'est donc appuyé presque exclusivement sur les organismes. Dans notre rapport final, nous avons attribué ce phénomène à une définition trop restreinte de la «communauté locale», aux insuffisances du mécanisme devant assurer la participation, à l'incapacité d'exploiter la bonne volonté de ceux qui s'étaient effectivement déclarés disposés à participer au projet, et au caractère bureaucratique d'un «comité dominé par les organismes». Nous avons conclu que la participation de la communauté à une stratégie visant à combattre la violence raciale était essentielle et qu'il convenait d'utiliser tous les moyens possibles lui permettant d'y prendre part et d'exprimer son point de vue.

### **Obstacles à l'application d'une stratégie locale concertée**

Le projet de North Plaistow, comme beaucoup d'autres, était fondé sur un certain nombre d'hypothèses concernant la facilité avec laquelle les mesures envisagées pourraient être appliquées. Il a été supposé, par exemple, qu'une fois convenu un ensemble de directives nouvelles ou révisées, les mesures nécessaires pour les harmoniser avec la politique existante apparaîtraient d'elles-mêmes et seraient automatiquement prises par les représentants des organismes concernés. L'application de la stratégie s'est toutefois révélée plus complexe et a nécessité un effort de direction plus considérable que prévu. Lors de futures tentatives d'une action concertée sur le plan local, il faudra impérativement décider à l'avance d'un plan d'application pratique énonçant les obstacles qui, sur le plan de l'organisation, risquent de compromettre les résultats.

L'on a relevé trois sortes d'obstacle qui se sont opposés à une réforme de l'organisation. Un ensemble d'*obstacles internes*, à l'intérieur des organismes individuels, a réduit leur capacité de modifier ou de suspendre la politique en vigueur, même sur une aire

restreinte et pour une période de temps limitée. L'application de mesures nouvelles exigeait au sein de chaque organisation la mise en route d'un processus de décision long et complexe. Par exemple, avant que la police puisse notifier les agressions raciales à l'Association d'aide aux victimes il a fallu convenir d'un nouveau mécanisme interne entre trois éléments séparés de l'organisation policière - les unités d'intervention immédiate, l'équipe de contact avec la communauté et le service responsable des poursuites - dont chacun avait une hiérarchie distincte et était situé à différents endroits du poste de police. D'autres obstacles internes découlaient de la rigidité de la structure, de l'idéologie et des méthodes de travail de chaque organisation. Ces facteurs ont empêché les fonctionnaires de critiquer leur propre organisation, d'accepter certaines notions contestant la façon traditionnelle d'envisager le problème et, par conséquent, de mettre au point des stratégies collectives originales. Le principal obstacle interne était peut-être du côté des services que les organismes étaient en mesure de fournir. Le rôle de chacun est limité par les pouvoirs que lui confèrent la loi et les ressources dont il dispose. Par exemple, le rôle premier des services de logement est la mise à disposition et la direction des logements publics. Bien qu'ils puissent s'efforcer d'empêcher les gens d'être l'objet de tracasseries (en recourant à des moyens juridiques, par exemple), leur capacité dans ce domaine est strictement limitée.

Les obstacles inter-organismes à la coordination proviennent de différences entre les priorités, les perspectives idéologiques et les pratiques des organisations concernées. Que ces divergences aient entravé le projet est déjà visible dans le fait que l'on n'est pas parvenu à s'entendre sur une définition de «vexation raciale», même à des fins pratiques. Même à la fin du projet les échelons de base de la police et les responsables du logement étaient toujours en désaccord sur la question de savoir si un certain incident était dû à des facteurs raciaux ou ne constituait qu'une simple querelle de voisinage. Une coopération inter-organismes suppose et exige un consensus sur les notions motrices d'une initiative. La contradiction, bien qu'elle soit parfois nécessaire pour provoquer les changements, met en péril les bases de la coopération. A North Plaistow cette situation a eu pour conséquence que les autorités ont évité de prendre les mesures sur lesquelles il était peu probable de parvenir à un accord ou, lorsque celles-ci étaient même proposées, elles ont rapidement été abandonnées avec la conviction qu'un désaccord compromettrait le principe de la coopération qui les avait amenées à s'unir.

Enfin, il existe un ensemble d'*obstacles externes* qui découlent des procédures, des pratiques et de la structure juridique de chaque organisme et qui échappent à tout

contrôle local. Par exemple, certains postes clés, tels que ceux des agents chargés de repérer les cas de tracasseries raciales (les fonctionnaires responsables de l'égalité raciale) sont financés par le pouvoir central. Les autorités responsables des poursuites (Crown Prosecution Service - CPS) prennent en dernier ressort la décision d'entamer des poursuites dans le cas de vexations ou d'agressions et il est évident que le résultat de toute action de ce genre dépend des tribunaux. La politique du CPS, les échelons supérieurs de l'administration policière, les tribunaux, le service de probation et les services de l'administration centrale influent sur le résultat d'une action judiciaire, sur l'application de procédures nouvelles et sur la répartition des ressources.

### **Conséquences pour d'autres pays européens**

La question fondamentale que pose le présent document est la suivante: comment les leçons apprises grâce à ce projet peuvent-elles profiter à ceux qui souhaitent dans d'autres pays européens mettre au point un plan d'action local pour répondre à la violence raciale.

Premièrement, il convient de mentionner le *potentiel* d'une stratégie concertée. La notion selon laquelle tous les organismes d'Etat ou bénévoles ayant pour objet de s'attaquer aux problèmes de la violence raciale dans une agglomération particulière devraient s'efforcer de coordonner leur action pour venir en aide aux victimes, poursuivre les coupables et empêcher les agressions a quelque chose de séduisant. C'est une notion qui, à première vue, peut paraître incontestablement «excellente» et qui, en théorie, recèle un potentiel énorme. Par exemple, le comportement des personnes coupables d'agressions ou de vexations raciales pourrait être condamné par les agents de probation, les travailleurs sociaux, les éducateurs, les enseignants, de même que par la police, les services de logement et les tribunaux. Les victimes de pareils actes pourraient aussi être aidées par les agents des services d'assistance spécialisés tels que Victim Support, les autorités responsables des logements publics, les agents des services sociaux, les associations de locataires, les associations paroissiales, les enseignants et les citoyens ordinaires. Qui pourrait s'opposer à un front aussi uni visant à combattre un problème social aussi socialement destructeur et aussi odieux? Dans certaines circonstances bien déterminées, la concertation entre la police et les autres organismes a certainement des chances d'être plus efficace que les mesures prises séparément par telle ou telle autorité.

Tout en reconnaissant le potentiel d'une telle stratégie, il ne faut pas en oublier les limites. Il est évident, par exemple, que la coopération inter-organismes ne pourra d'elle-même résoudre les problèmes du racisme et de la violence. Facteur plus important encore, les tentatives faites pour entreprendre une stratégie concertée ou commune *ne sauraient remplacer les mesures concrètes prises par les organismes individuels*. La leçon la plus importante pour d'autres qui voudraient s'engager dans cette voie est que les forces de police nationales et locales, ainsi que les autorités responsables des logements publics, des services sociaux, de l'éducation et du bien-être des minorités ethniques, doivent s'assurer de l'efficacité de leurs *actions individuelles* tout en s'efforçant de mettre au point une politique concertée.

Il faut aussi garder à l'esprit les problèmes rencontrés dans l'application de la stratégie collective conçue pour répondre aux problèmes de la violence raciale à North Plaistow. Si l'exemple de ce qui a été entrepris dans l'est de Londres est valable pour d'autres pays européens, il est à prévoir que les organismes officiels et bénévoles et les associations de quartier qui veulent s'opposer à la «violence raciale» envisageront le problème différemment, auront des points de vue divergents concernant son origine et concevront donc différemment la façon de le prévenir ou d'y faire face. Il faut reconnaître que de par sa nature même, le problème, et ce qu'il faut faire pour le combattre, seront diversement interprétés. Comme le montre les informations diffusées sur les «flambées» de violence raciste dans les pays européens au cours de l'été de 1992, le problème des agressions dirigées contre les «étrangers» a, fort tragiquement, tout autant de chances d'être attribué à la présence de ces personnes elles-mêmes qu'à un nationalisme résurgent, à la xénophobie ou à la haine raciale. La façon dont le problème est envisagé a évidemment de profondes répercussions sur la mise au point d'une solution.

Il est possible aussi que ceux qui participent à une initiative multi-organismes poursuivent des objectifs de coopération différents, déclarés ou tacites, qui pourraient bien être incompatibles les uns avec les autres. Par exemple, le désir des minorités ethniques de recourir à une stratégie collective pour obtenir une meilleure protection de la police n'est pas compatible avec le désir qu'a celle-ci de partager avec d'autres le fardeau des responsabilités que lui impose la résolution du problème. Même lorsque les responsables sont d'accord sur ce qu'il convient de faire, il reste encore à s'entendre sur les problèmes d'application que pose toute cette stratégie concertée. Les agents responsables de l'application d'une politique par un ou plusieurs organismes peuvent s'opposer aux instructions visant à modifier les méthodes de travail, ne pas en tenir compte ou faire en sorte qu'elles soient inefficaces.

## Conclusion

La violence raciale revêt de multiples formes: agitation violente dirigée contre les minorités ethniques, comme à Rostock et ailleurs; incendies criminels sporadiques, violence physique et meurtre de personnes appartenant à des minorités ethniques; enfin campagnes soutenues de harcèlement contre les foyers occupés par des familles d'émigrés. Quelle qu'en soit la forme, les agressions et les vexations raciales sont «incontestablement l'aspect le plus nocif et le plus destructeur de ... la discrimination raciale»<sup>18</sup> et doivent être éliminées. La question de savoir *comment* s'opposer à la violence raciale est donc devenue une des plus pressantes pour les minorités ethniques noires et d'autres minorités, les militants antiracistes, la police et les gouvernements dans toute l'Europe (Hesse et al., xxvi-xxvii). En termes très précis, les forces de police, les collectivités locales (notamment les services responsables des logements publics) et les organisations représentant les minorités ethniques doivent être prêtes à répondre à la violence raciale sous toutes ses formes et disposer des moyens nécessaires pour le faire.

La notion selon laquelle les organismes officiels et les associations locales doivent unir leurs efforts pour résoudre le problème ne manque pas d'intérêt, mais se heurte à de nombreux problèmes pratiques. L'absence de consensus sur la façon dont le problème doit être défini, expliqué et abordé compromet à la base toute action collective. Les divergences sur les objectifs de la coordination peuvent amener les différents organismes à travailler de manière incohérente. Les organisations locales doivent avoir une idée très nette de ce qu'elles peuvent faire individuellement pour s'attaquer au problème de la violence raciale dans les limites de leurs responsabilités et des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi. Une action collective atteint un maximum d'efficacité lorsque les organismes qui y collaborent ont épuisé toutes les possibilités d'action individuelle et cherchent ensuite à aller plus loin encore.

Enfin, le mode de représentation de «la communauté» dans une stratégie locale

---

<sup>18</sup> Observation de Kenneth Baker, ancien ministre de l'Intérieur, dans la préface au deuxième rapport de l'*Inter-Departmental Racial Attacks Group* (Home Office, 1991).

concertée est d'une importance capitale pour son efficacité, mais pose immanquablement des problèmes. La violence raciale est un problème qui provient de ce qu'une «communauté» est divisée contre elle-même. Il peut arriver qu'il soit impossible de trouver un consensus parmi les habitants d'une localité lorsque certains s'opposent tout autant à la présence des minorités ethniques que d'autres au racisme et à la haine raciale.

Le succès de l'action entreprise par les administrations centrales et locales, la police et les communautés elles-mêmes pour résoudre les problèmes évoqués dans le présent document influera sur la mesure dans laquelle le racisme et la violence raciale seront maîtrisés ou s'enracineront au cours des dix années à venir.

Benjamin Bowling



## 2. Le Bureau régional de coordination pour l'action contre la xénophobie

Völklingen (Sarre)

Allemagne

### Historique

Depuis le 1<sup>er</sup> mai 1991, le Centre communautaire de la «Arbeitskammer» de Völklingen poursuit un projet pilote de coordination régionale des mesures de lutte contre la xénophobie.

Le fait que le projet, désigné sous le nom de «Bureau de Coordination», ait été lancé directement et progressivement par le Centre communautaire de la Saarstrasse, s'est avéré présenter un avantage important. Pour être précis, ce projet est devenu partie intégrante du Centre communautaire. Ce dernier entretenait déjà un nombre important de contacts utiles et son personnel détenait les informations et l'expérience nécessaires au démarrage du projet pilote. Aussi, loin de partir de rien, il a été possible de s'inspirer d'une longue expérience dans de nombreux domaines ayant trait aux immigrés et à leur intégration.

Pour clarifier la situation, il est nécessaire d'expliquer brièvement la fonction sociale du Centre communautaire. Ce centre relève administrativement à la fois de la «Arbeitskammer» de la Sarre et de la «Leben und Lernen e.V.» (Association: Vivre et apprendre). Cette association travaille depuis huit ans à la promotion de relations harmonieuses entre les Allemands et leurs voisins d'origine étrangère dans la zone de Völklingen. L'implantation du Centre communautaire à Unter-Werden n'est pas le fait du hasard. Elle se justifie par le taux élevé d'immigrés (40 %) vivant dans ce district de la ville de Völklingen (12 %). L'implantation de cette institution à cet endroit, dans le but de promouvoir la paix sociale parmi les différentes communautés et d'aider les enfants et les familles défavorisées et, en particulier, celles d'origine étrangère, s'est donc avérée extrêmement bénéfique. Le fait que, jusqu'à présent, quasiment aucune manifestation violente de xénophobie n'ait été enregistrée, est sans aucun doute à porter au crédit des efforts déployés par cette institution.

La priorité accordée aux jeunes dans le travail social, tant dans le domaine scolaire qu'extrascolaire, et la prise en compte du caractère pluriethnique de la société immigrée commencent à porter leurs fruits.

La population est consciente de ce que la prévention de la xénophobie et la lutte contre les préjugés ont toujours revêtu une importance primordiale pour le Centre communautaire. Le Bureau de coordination a pris en charge de nombreuses activités antérieurement lancées par le Centre. Toutefois, lorsque le rejet et la violence à l'encontre des immigrants ont connu une escalade dans tout le pays, aux environs de 1990, le Centre communautaire n'a pu faire face seul aux besoins énormes d'information et d'actions sur le plan régional. Compte tenu de l'ampleur de ce dangereux phénomène, il était nécessaire de disposer de personnel et de moyens financiers appropriés. Ce n'est que par la création du Bureau de coordination que ces besoins pouvaient être satisfaits.

Le lancement du Bureau de coordination n'a donc pas été - soit dit en passant - une réponse à une progression du racisme dans le district (bien que ce phénomène existe), mais plutôt une réaction au renforcement et à la généralisation des tendances racistes dans la société, qui ont par ailleurs accrue l'importance régionale du projet, en tant que centre d'information.

### **Contexte**

Le premier point à préciser est que toutes les mesures prises par le Bureau de coordination s'insèrent dans les programmes et objectifs du Centre communautaire. Toutefois, le Bureau conserve son autonomie quant à la façon de mener ses activités. Ceci n'exclut pas la coopération avec d'autres institutions, laquelle, au contraire, constitue l'un de ses buts. Ainsi, par exemple, le bureau collabore avec d'autres instances à l'organisation de réunions publiques, de campagnes d'information contre le racisme et de groupes d'études ou de séminaires.

### **Objectifs**

Les principaux objectifs du projet pilote qu'est le Bureau de coordination sont: le conseil, l'information, ainsi que la sensibilisation de la population au problème.

De façon générale, le Bureau de coordination se définit comme un service ou un bureau d'information à la disposition de tous les groupes et organismes sociaux, mais également de tout individu s'intéressant à la xénophobie et à l'extrémisme de droite et souhaitant agir pour lutter contre ce problème inquiétant. La prise de conscience du public et la sensibilisation de la population aux manifestations multiples et complexes de ces maux constituent une autre priorité.

Afin de parvenir à ces objectifs qui se résument à créer une atmosphère amicale à l'égard des immigrés, il est nécessaire de procéder à une évaluation réaliste des moyens dont dispose ce type de projet. Il s'agit, notamment, de garder présent à l'esprit le fait que toutes les mesures de lutte contre les différentes formes de xénophobie et de racisme ne peuvent connaître qu'une réussite partielle. Elles doivent être considérées comme des moyens de «limiter les dégâts», car la structure sociale et les facteurs socio-économiques où se dissimulent les causes de la xénophobie, ne sauraient certainement pas être modifiés par ce projet.

Si l'on se réfère aux travaux de nombreux experts dans le domaine social, qui montrent que les attitudes racistes sont loin d'être le fait d'une minorité mais sont répandues dans l'ensemble de la population, les objectifs poursuivis doivent être différents de ceux concernant le problème posé par les partis, organisations ou groupes violents de droite.

Le projet n'a donc pas pour but de s'intéresser principalement à ces groupes, mais plutôt de mettre l'accent sur la confrontation avec le racisme dans la vie quotidienne et les structures, c'est-à-dire là où ce phénomène ne se remarque pas ou est devenu institutionnalisé. Il va sans dire que ce n'est qu'avec la participation des victimes elles-mêmes, les immigrés, que l'indispensable sensibilisation à ces formes subtiles de racisme sera atteinte. Le Bureau de coordination a donc, dès le départ, accordé une grande importance à la participation des immigrés et des groupes qui défendent leurs intérêts, à toutes les activités dont il est à l'origine. Cette démarche n'aurait pas été possible en l'absence de crédibilité de l'ensemble des mesures de lutte contre la xénophobie. Faute de leur acceptation par les immigrés, ces mesures risqueraient de dégénérer en paternalisme. Toute action menée contre la volonté de ceux qui sont concernés, n'apporterait rien aux relations entre Allemands et immigrés.

Afin de parvenir à ces objectifs, nous luttons également pour accroître l'influence du «Ausländer-Beirat» (Comité consultatif des immigrés auprès du conseil municipal) et d'autres organismes au niveau municipal. En effet, si une ville est prête à aller au-delà

des dispositions juridiques et possibilités dont elle dispose, elle fera ainsi preuve de sa solidarité avec ses habitants d'origine étrangère. Défendre également avec détermination les intérêts de ce groupe cible, en expliquant à la population que ces intérêts sont liés à ceux des Allemands et, en particulier, à ceux de la population défavorisée, c'est investir dans la prévention à long terme de l'escalade de la xénophobie. Le «Ausländer-Beirat» de Völklingen et le Bureau de coordination considèrent que la promotion de ce nouveau mode de pensée politique, sur le plan de la prévention, constitue son premier devoir.

### **Organisation**

Du point de vue officiel, le personnel du Bureau de coordination se compose d'une équipe employée à temps partiel et de quelques collaborateurs bénévoles travaillant en moyenne une dizaine d'heures par semaine. En réalité, les chiffres sont plus élevés, car le Bureau de coordination est aidé dans sa tâche par certaines activités du Centre communautaire. Cela ne signifie toutefois pas que le Bureau de coordination dispose de vingt employés, mais il bénéficie parfois d'une aide de certains autres collègues.

En fin de compte, l'ensemble du travail de programmation, de mise en œuvre et d'évaluation est assuré par une petite équipe de trois personnes. De fait, l'équipe à temps partiel mentionnée précédemment assume la responsabilité de toutes les mesures prises et se trouve donc confrontée à la critique, voire l'hostilité du public. Le projet est financé pour l'essentiel par le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales et en partie par la «Arbeitskammer» de la Sarre. Les autres organismes publics comme la municipalité, le «Stadtverband» (syndicat intercommunal) ou l'Etat (Gouvernement de la Sarre) ne participent pas à son financement, mais des négociations sont en cours pour la poursuite éventuelle du projet dans le cadre de ces administrations. Toutefois, l'institutionnalisation définitive à l'issue de la phase pilote, en avril 1994, paraît difficile, compte tenu des problèmes budgétaires que connaissent actuellement le Land de Sarre et la municipalité (crise de l'industrie sidérurgique).

### **Méthodes**

Comme il a déjà été dit, la xénophobie fait depuis longtemps partie de la vie quotidienne et touche toutes les couches de la société. Ce fait se révèle dans le nombre et la nature

des divers domaines d'action où il existe des possibilités d'intervention et de prévention. Le Bureau de coordination a donc identifié un certain nombre de domaines qu'il considère, en accord avec les groupes cibles concernés, comme particulièrement adaptés. Mais son approche est déterminée en premier lieu par des aspects régionaux.

*Introduction: lieu (Völklingen)*

La ville de taille moyenne qu'est Völklingen (12 % d'immigrés), est une agglomération traditionnellement vouée à la sidérurgie et souffre depuis de nombreuses années de la crise dans ce secteur et de ses conséquences sur le marché du travail. En dépit des efforts de la municipalité, cette vocation unique de la structure économique se fait ressentir également pour le budget de la ville.

Par conséquent, les attitudes et actions des habitants, de l'administration, des dirigeants politiques et autres groupes sociaux, sont moins déterminés par la volonté d'améliorer leurs relations avec les immigrés que par leurs inquiétudes concernant l'emploi et l'environnement.

Dans l'ensemble de la Sarre, il existe très peu d'institutions sociales ayant principalement pour but de promouvoir des relations harmonieuses entre les différents groupes nationaux et ethniques. Le «Ausländer-Beirat» qui existait déjà dans d'autres Land dès les années 70, a été créé ici en 1990.

C'est pourquoi les méthodes de fonctionnement du Bureau de coordination diffèrent de celles des institutions similaires de métropoles telles que Berlin, Düsseldorf ou Francfort. Les causes de cette différence tiennent à la spécificité régionale des facteurs socio-économiques et socioculturels déjà mentionnée. Une grande partie de ce qui, ailleurs, est considéré comme acquis, reste encore inimaginable dans cette région. Il convient de se pencher sérieusement sur ce problème.

*Domaines d'action*

\* Projets de «Mediothek» (médiathèque)

A ce jour, les bibliothèques disposent de très peu de matériel d'information sur les problèmes relatifs aux immigrés (comme la xénophobie, le travail social et l'enseignement), l'extrémisme de droite, les migrations, etc. C'est pourquoi nous

considérons que la constitution d'une médiathèque thématique constitue une activité prioritaire. Elle nous permettra, d'une part, d'élargir nos connaissances générales et, d'autre part, d'aider les personnes intéressées à choisir les ouvrages et autres matériels d'information appropriés (films, expositions). Outre la simple diffusion du matériel d'information, une de nos autres tâches principales sera de collecter et traiter celui-ci. Les informations réunies ainsi que le calendrier de nos réunions d'experts seront mises à disposition sous forme de documents, rapports et notes d'information. Ces résumés d'opinions peuvent être également utilisés dans les écoles à des fins d'informations et de discussions. Les principaux groupes cibles de cette action sont les écoles et les enseignants. Parmi les autres intéressés pourraient figurer les maisons de la jeunesse, les écoles d'infirmières, les églises et les groupes d'études souhaitant entretenir des relations amicales avec les immigrés.

\* Groupes d'experts

Les réunions d'experts peuvent aider à compléter et approfondir les connaissances existantes. Les textes scientifiques, les données ou déclarations et expériences des immigrés sont souvent mieux compris à de telles occasions, que lorsqu'ils sont simplement publiés ailleurs. Ces réunions produisent également un effet boule de neige. Toutefois, elles ne doivent pas être trop fréquentes, car elles risqueraient d'entraîner une sorte d'inflation ou des problèmes de calendrier. La meilleure solution est de les combiner, si possible, avec d'autres réunions publiques.

\* Ecoles

La violence et la xénophobie font hélas également partie de la vie à l'école. Si l'on considère que les préjugés xénophobes résultent d'un manque de connaissances, l'école semble alors être l'institution la mieux à même de les combattre. Toutefois, cette réflexion ne doit pas conduire à réduire le problème à une simple question de connaissances. L'apprentissage affectif doit à tout prix trouver également sa place.

Les trois exemples suivants illustreront la méthode d'action appropriée dans les écoles:

*Premier exemple:* visite de deux représentants du Bureau de coordination et du «Ausländer-Beirat» dans une école secondaire: à l'occasion d'un cours de sciences sociales de deux heures, il a été possible d'écouter les opinions des élèves et d'influer directement sur celles-ci. Le débat qui a porté sur l'analyse de faits simples sous forme

de chiffres et de données, a été suivi d'une description subjective de l'expérience personnelle d'un travailleur turc vivant ici depuis 20 ans.

**Conclusion:** cette expérience personnelle, correctement replacée dans son contexte, apporte une certaine dimension affective aux faits les plus bruts, qui peuvent ainsi rester plus longtemps gravés dans la mémoire de chacun.

*Deuxième exemple:* conseils et participation à l'organisation d'une «Semaine du projet» dans de nombreuses écoles (classes de troisième de l'enseignement secondaire):

L'intervention a débuté par un bref exposé sur la xénophobie et l'extrémisme de droite et une présentation du Bureau de coordination dans la salle des professeurs. Ici encore, nous avons essayé de maintenir un équilibre entre les aspects affectifs et cognitifs. Nous avons, à cette occasion, recouru aux éléments suivants: diapositives sur la Turquie, invitation d'immigrés, discussion entre les représentants du Bureau de coordination et deux classes, visite d'un quartier d'immigrés suivie d'une discussion, cours en langue persane selon les méthodes pédagogiques de ce pays, visite (par petits groupes) d'un certain nombre de familles de demandeurs d'asile originaires d'Afrique et d'Asie. A l'issue de ces activités, les élèves se sont livrés à une évaluation de la «Semaine du projet».

**Conclusion:** cette «Semaine du projet» a fourni une occasion appréciable d'être confronté aux multiples aspects du problème des immigrés de façon plus approfondie et plus efficace. Le tout premier contact avec des demandeurs d'asile dans leur propre maison, l'expérience de leur hospitalité ont fait que de nombreux élèves ont changé d'opinion à leur égard, ce que dix cours sur le problème n'auraient pas permis.

*Troisième exemple:* invitation d'une troupe théâtrale. La troupe «Comic on» de Cologne a été invitée à jouer sa pièce «Peter Steffens - Ein Neonazi erzählt» (Peter Steffens - Un néo-nazi vous dit tout), qui est connue dans l'ensemble du pays. 400 garçons et filles de différents établissements scolaires ont saisi l'occasion de voir cette pièce et participé à la discussion avec les acteurs, qui a suivi la représentation.

**Conclusion:** la pièce a donné à la plupart des jeunes présents une idée de la biographie et de l'état d'esprit d'un jeune extrémiste de droite. Parallèlement, ils ont pu se comparer à lui et mieux comprendre leur propre mentalité.

\* Groupes d'étude

Le Bureau de coordination a lancé deux groupes d'études. Il travaille également depuis quelques semaines à la mise en place d'une commission créée par le ministère de l'Education et qui vise à résoudre le problème de l'extrémisme de droite et de la xénophobie dans les écoles. On en trouvera ci-dessous une rapide présentation:

Ce groupe d'étude, officiellement appelé commission, pourrait jouer un rôle extrêmement important dans l'avenir. Il a été créé par décret ministériel et vise, par la mobilisation de tous les groupes sociaux concernés, à lutter contre l'extrémisme de droite et les tendances xénophobes dans les écoles. Grâce à une coopération étroite avec le ministère, certains des problèmes structurels du système d'enseignement déjà mentionnés ont été abordés et résolus par des réformes appropriées. Un représentant du Bureau de coordination collabore, depuis quelques semaines, avec l'équipe chargée de l'organisation de la commission et de la définition de ses objectifs. Le Bureau de coordination a préparé à l'intention de la commission un document dont une partie pourrait être intégrée dans le programme scolaire.

**Conclusion:** les travaux des groupes d'étude nécessitent beaucoup de temps. Mais pour ce qui est du processus de formation d'une opinion sur la question des immigrés, ils constituent un cadre approprié qui peut parfois exercer une influence là où c'est le plus nécessaire: les participants peuvent avoir un effet accélérateur auprès de l'opinion publique et susciter ainsi une analyse plus approfondie du problème. En ce qui concerne la commission, il faudra attendre pour savoir si des structures aussi lourdes que le système d'enseignement et la bureaucratie ministérielle sauront sortir des sentiers battus et prendre une nouvelle orientation.

\* Programmation des villes

Selon les publications spécialisées, la plupart des villes n'ont quasiment pas tenu compte des immigrés dans l'élaboration de leur programmation. Ceci révèle sans conteste la pensée des responsables officiels:

Ils considèrent encore, à tort, que les immigrés sont présents de façon temporaire. Etant donné qu'une grande majorité des immigrés qui travaillent actuellement ici, et leurs familles ayant l'intention de rester, les responsables de la programmation doivent en tenir compte. Il est fréquent d'entendre de la part d'Allemands vivant dans des quartiers



défavorisés devant être réaménagés des réflexions du genre: «depuis que les immigrés (turcs, demandeurs d'asile) se sont installés ici, l'ensemble du quartier paraît délabré». La réalité - auquel le Bureau de coordination est directement confronté - est que ces quartiers se trouvent dans cet état non pas du fait de la présence d'immigrés, mais parce qu'ils sont défavorisés à tous égards: circulation, pollution, infrastructure, etc. Dans ce contexte, aucun investissement public ou privé ne semble se justifier. Ceux qui en ont les moyens emménagent ailleurs, tandis que les pauvres, pour l'essentiel des familles d'immigrés, viennent s'installer dans ces quartiers dont les caractéristiques sociales et physiques évoluent et qui deviennent des quartiers d'immigrés».

Abordé de façon superficielle, ce type de réflexion semble, selon leurs auteurs, avoir une certaine logique qui explique aisément pourquoi il leur est si difficile d'entretenir des relations positives avec leurs voisins immigrés. Si l'on considère le problème sous cet angle, on comprend que des attitudes xénophobes puissent se développer. Le Bureau de coordination envisage comme l'un de ses futurs domaines d'activité de promouvoir son argumentation et d'encourager des consultations au niveau des projets d'aménagements urbains. De fait, il exerce depuis quelques mois une certaine influence sur les personnes chargées d'un projet de réaménagement prévu par les autorités municipales. Ces autorités ont reconnu que le Bureau de coordination était un partenaire important et ont approuvé les grandes lignes de son programme de «maintien d'un quartier pluriculturel», avec l'intention de s'inspirer au moins de certaines idées ou opinions qui y figurent, afin de trouver des solutions appropriées.

Un aménagement urbain orienté vers l'avenir, faisant appel à des compétences sociologiques et prenant en considération ce que l'on appelait le «Gastarbeiter» (main-d'œuvre étrangère) dont les immigrés font partie, a de bonnes chances, grâce à des mesures correctement ciblées, d'empêcher que l'évolution négative décrite précédemment n'ait lieu. En effet, si les autorités chargées de l'aménagement urbain procédaient à des investissements publics là où vivent de nombreux immigrés, les Allemands réaliseraient que leurs problèmes sont pris au sérieux et qu'un quartier ne se dégrade pas automatiquement du fait de la simple présence d'immigrés. Une municipalité prétendant ne pas en avoir les moyens ne saurait s'étonner que l'intégration des différentes communautés et l'instauration de relations plus harmonieuses entre celles-ci restent impossibles. Ce qui s'est produit à Liverpool ou «les conflits entre quartiers» constituent un signal d'alarme. De tels phénomènes pourraient se produire ici plus tôt que certains ne le pensent.

## Résultats et principaux enseignements

L'expérience prouve clairement après deux années d'activité du projet pilote de coordination des mesures régionales de lutte contre la xénophobie montre très clairement que beaucoup reste à faire. L'ampleur de son influence et l'appel fait à ses services dépassent depuis longtemps la région de Völklingen. Le projet a été reconnu et jugé important dans toute la Sarre, ce qui a simultanément révélé ses limites et ses difficultés. Compte tenu du personnel dont nous disposons actuellement, nombre de demandes ne peuvent être satisfaites. Des bénévoles dévoués travaillent quotidiennement au Bureau de coordination, mais, là aussi, existe des limites. Par ailleurs, la poursuite des activités, tant au niveau régional qu'à celui du Land, a une grande importance, notamment du fait que le projet pourrait finalement être repris par d'autres institutions. Telle est la seule façon de persuader les responsables municipaux et gouvernementaux que la reprise du projet à leur compte revêt une importance primordiale pour le public.

Nous pensons que ce rapport a fait ressortir le large éventail d'actions qui permettrait d'intervenir pour lutter contre la xénophobie, et dont la nécessité est urgente. Les diverses actions présentées ici sont des propositions concrètes visant différents groupes cibles et conçues de façon à atteindre deux objectifs principaux: premièrement, le développement d'une plus grande sensibilité au problème social que représente la xénophobie, grâce à la compréhension de son origine - entre autre; deuxièmement, la mise au point de mesures efficaces pour lutter contre la xénophobie. Bien que ces buts présentent par-dessus tout un caractère préventif, ils ne correspondent pas à la définition des modèles de prévention sociale au sens de Heitmeyers.

Le terme de prévention recoupe également d'autres aspects, à savoir la circonspection, la réflexion à long terme et la patience. Qu'elles soient importantes ou modestes, ces interventions «ponctuelles» et autres actions bien intentionnées se sont souvent avérées aller à l'encontre des buts poursuivis. En outre, elles concentrent essentiellement leur attention sur les expressions manifestes de xénophobie, ignorant ses formes subtiles et ses origines structurelles. Le phénomène n'est pas apparu en un jour. Il est le résultat d'un long processus d'évolution. Ainsi, du fait de leur impatience excessive fréquente, de nombreux militants, que ce soit dans les écoles, les églises ou ailleurs, s'interdisent de comprendre les causes et le contexte de ce problème.

Jusqu'à présent et pour les raisons déjà citées, le Bureau de coordination n'a pas été en mesure d'exploiter ses possibilités dans les zones d'intervention visées, du moins pas autant qu'il le souhaite et qu'il lui semble nécessaire. Ainsi, par exemple, nous pensons que pour mieux couvrir le seul domaine scolaire, il faudrait que notre Bureau de coordination actuel travaille plus qu'il n'est en mesure de le faire. De nombreuses activités viennent juste d'être lancées et il est trop tôt pour juger de leur efficacité.

Il a également été souligné que l'action menée dans les domaines abordés ne saurait porter ses fruits que si tous les responsables politiques peuvent être amenés à y participer. S'ils ne débouchent sur rien, les discours politiques que l'on peut entendre ici ou là, sont inutiles. La volonté de soutenir un projet poursuivant les objectifs du Bureau de coordination est sans doute tangible. Reste un autre objectif à long terme qui est la mise en place d'un cadre social et politique approprié à tous les niveaux.

Toutefois, la mise en place d'un tel cadre ne sera possible que si l'Etat et les autres institutions prennent enfin conscience de la «bombe à retardement» politique que représente le refus de reconnaître que nous vivons dans une société d'immigration. La majorité des immigrés et la population en général n'ont pas encore accepté ce fait. Le Bureau de coordination et le Centre communautaire apporteront conjointement leur contribution au travail d'explication auprès de la population du caractère inévitable et nécessaire d'une société d'immigration pluriethnique. Aujourd'hui, au moment où l'Europe poursuit son unité, il s'agit plus que jamais d'une nécessité. Encore une fois, c'est aux autorités politiques et notamment aux autorités européennes qu'il revient de fournir les moyens financiers nécessaires.

Franz-Joseph Koenen



### 3. Le Fonds d'intégration de Vienne et ses bureaux dans les différents arrondissements

Vienne, Autriche

#### Historique

L'ampleur de l'immigration à Vienne depuis cinq ans pose de façon plus aiguë que jamais le thème de l'intégration. Bien que l'Autriche et en particulier Vienne n'aient pas dû essuyer de vagues de haine et de harcèlement raciste, une montée de malentendus et de conflits entre les Autrichiens et les étrangers ont été enregistrés. Des études récentes montrent que, surtout dans les couches sociales à bas niveau d'instruction, l'hostilité envers les immigrants va croissant. Bien que la xénophobie ne soit pas le résultat de contacts malheureux avec les étrangers, le comportement xénophobe se répand, surtout dans les arrondissements où les étrangers sont nombreux et où ils sont perçus comme des concurrents sur les marchés du travail et du logement, de plus en plus difficiles d'accès.

Pourcentage d'étrangers dans les arrondissements de Vienne (31 décembre 1991) et évolution depuis 1987:

Arrondissement	Pourcentage d'étrangers	Accroissement de 1987 à 1991
15e	29,7%	+112,6%
17e	23,7%	+78,8%
5e	23,0%	+64,1%
20e	22,5%	+110,4%
16e	19,8%	+85,4%

La détérioration du climat entre les locaux et les immigrants a conduit la Ville de Vienne à créer un organe qui sert de médiateur entre le pouvoir municipal et les organisations s'occupant de l'immigration: *le Fonds d'intégration viennois*. Fondé en octobre 1992, il a pour but de contacter la population locale et immigrante et de concevoir une politique

*d'intégration au niveau local.*

Le Fonds d'Intégration Viennois (VIF), institué par le conseil municipal de Vienne, est un organe juridique étranger aux structures d'autonomie locale. Le Fonds est présidé par le maire de Vienne, son adjoint et le directeur général de la Caritas autrichienne. Les représentants de l'autorité municipale, les partis politiques et les principales organisations de migrants prennent part aux décisions parce qu'ils sont représentés au comité directeur et au Conseil consultatif du Fonds.

*Comme le Bureau central du VIF n'est pas fait pour les consultations personnelles, des bureaux annexes seront installés dans les arrondissements où les immigrants sont les plus nombreux.*

Ces arrondissements ont des problèmes particuliers:

- Le manque d'informations des migrants sur la façon de résoudre les problèmes de la vie quotidienne et sur la façon de satisfaire les besoins sociaux inofficiels; le manque d'informations des locaux sur les bases sociales et culturelles de la population de migrants.
- Les difficultés de communication entre les locaux et les migrants.
- Les malentendus dans les maisons où les résidents appartiennent à plusieurs groupes ethniques; les propriétaires se servent des migrants pour semer le trouble chez les locataires locaux âgés; spéculation, surpeuplement, mauvais état sanitaire, «nomades des villes».
- Surpeuplement des espaces publics (parcs, etc.).
- Absence de relations officielles et rareté des relations non officielles avec les migrants; absence de partenaires représentant les migrants locaux.

L'idée de «bureau d'arrondissement» imaginée par le VIF, résulte d'une longue expérience des bureaux locaux de consultation (intéressant les migrants et le programme de rénovation urbaine) et les représentants

de quartier. Deux critères importants rendent souhaitable et possible la création d'un bureau d'arrondissement: un fort pourcentage de migrants et la volonté des élus de quartier d'intégrer les migrants.

*Le premier bureau d'arrondissement s'est ouvert en juin 1993 dans le 20e arrondissement de Vienne dénommé Brigittenau.*

Ce 20e arrondissement comprend 77.098 habitants (31 décembre 1992), dont 17.098 étrangers (23 %). Dans la zone de rénovation urbaine (la plupart des maisons ayant été construites il y a une centaine d'années), le pourcentage des étrangers est de 31,2 %; dans certaines écoles élémentaires, il est supérieur à 70 % des enfants étrangers.

La plupart des migrants viennent de l'ex-Yougoslavie et de la Turquie.

### **Contexte**

Les bureaux des arrondissements du VIF favorisent l'intégration grâce à une communication directe avec les résidents, avec les bureaux locaux d'administration et d'autres établissements. Etrangers à un programme à grande échelle, ils ont pour but de coordonner et soutenir d'autres programmes et actions pour lutter contre le racisme et la xénophobie.

### **Objectifs**

\* Préparer et réaliser les objectifs généraux du VIF:

Mettre en place une politique d'intégration continue et à long terme de la ville de Vienne;

Renouveler la façon d'aborder le problème et les règles des relations entre locaux et migrants.

- \* Améliorer le climat social et atténuer les craintes, les préjugés et les frustrations des deux côtés.
- \* Planifier la gestion des conflits et les chances de coopération.
- \* Repérer les insuffisances dans l'administration officielle et autres institutions en matière d'organisation et problèmes personnels et faire des propositions en vue d'une amélioration.
- \* Institutionnaliser un dialogue continu avec les résidents migrants et les intéresser peu à peu au processus de décisions intéressant le quartier.

Les bureaux des arrondissements comprendront un habitant local et deux migrants qui permettront d'établir le contact avec les résidents migrants, pour défendre leurs intérêts et satisfaire leurs besoins. Depuis longtemps, la plupart des travailleurs immigrés («Gastarbeiter») sont des citoyens yougoslaves ou turcs et il importe de recourir à des personnes qui aient pour langue maternelle les langues des deux pays en question.

### **Organisation**

Les bureaux des arrondissements sont financés par le budget du VIF, c'est-à-dire indirectement par la ville. Le VIF assure la planification, la réalisation et l'évaluation. Pour l'ensemble de ces bureaux, une personne est chargée de coordonner la mise en oeuvre des activités en respectant le plan. L'appui du conseil d'arrondissement est très important pour transmettre les souhaits et les demandes à l'administration centrale. La coopération est assurée par l'administration locale et les établissements non gouvernementaux et privés. Il n'est pas prévu que les bureaux des arrondissement remplacent les autres établissements mais, bien au contraire puissent leur servir de modèle.



## Méthodes

- \* Dialogues et débats actifs, initiatiques et médiatiques afin:
  - de développer un contact positif avec les représentants officiels des résidents et de l'administration,
  - de développer un contact positif avec les migrants du quartier,
  - d'assurer une communication multilingue en coopération avec les journaux locaux et la télévision locale,
  - de diffuser une information et de prêter assistance aux migrants par la mise en place d'un matériel simple d'information adapté au bas niveau d'éducation (bulletins, feuillets, vidéo, etc.).
  - d'offrir et de coordonner des programmes d'intégration pratique comme la formation professionnelle, les cours de langues, etc.  
Réglementer des conflits selon le principe du respect mutuel.
  - de traiter les obstacles à l'intégration dans l'administration officielle, identifier les insuffisances et faire des propositions pour améliorer la situation.

## Principes méthodologiques

Le pragmatisme et la pratique doivent l'emporter sur l'idéologie et la théorie.

Les principaux groupes cibles sont les résidents, à la fois les locaux et les migrants. La rédaction et la transmission des informations doivent s'adapter à ces groupes cibles.

La transmission des requêtes politiques adressées aux élus locaux, à la haute hiérarchie et aux experts est très importante, mais doit être traitée par le bureau central du VIF.

*Comme le projet vient seulement de débiter, il n'est pas encore possible de donner des résultats et de tirer les principales leçons de cette expérience, mais il a été accueilli avec enthousiasme dans le 20e arrondissement.*

Bruni Schröcker

## 4. Le rassemblement de Strängnäs

### La Fondation Globetree

Suède

#### La situation à Strängnäs

Strängnäs, petite ville située à 120 km au sud-ouest de Stockholm, a accueilli 500 demandeurs d'asile dans un ancien hôpital psychiatrique appelé Sundby Park. C'était le plus grand centre de demandeurs d'asile de Suède. Les pouvoirs publics n'ont eu qu'une semaine pour préparer la commune à l'ouverture de ce centre. La population de Strängnäs rejetait l'idée d'accueillir un grand centre de demandeurs d'asile. Elle avait la réputation d'être hostile aux étrangers. Des tensions se manifestèrent, des incidents se produisirent, surtout chez les jeunes. Les demandeurs d'asile, dès lors prudents, commencèrent par rester en-dehors de la ville. Par la suite, un enseignant de Sundby Park appela alors la Globetree Foundation pour qu'elle aide la municipalité à résoudre ce problème.

Au moment de la réalisation du projet, beaucoup de demandeurs d'asile arrivaient en Suède. Au bout d'un certain temps, il devint très difficile de leur trouver des lieux d'hébergement appropriés, et en raison de l'urgence, les personnes vivant à proximité des centres d'accueil nouveaux ou préexistants ne reçurent qu'une information insuffisante. C'est pourquoi des problèmes se posèrent dans toute la Suède. Une petite commune se retrouvait soudain face à des personnes de nationalités différentes habitant parmi eux. Le gouvernement suédois constitua alors un groupe chargé de s'attaquer à ces difficultés: la Commission contre le racisme et la xénophobie, dont le projet obtint un soutien financier de la Commission. De son côté, le Conseil suédois de l'immigration s'y intéressa beaucoup et participa à plusieurs réunions avec le groupe de travail et d'autres interlocuteurs.

Le projet fit l'objet d'un film en 16 mm, ainsi que d'un magazine distribué par le Service national de l'immigration et la fondation Globetree. Chaque fois que des problèmes analogues se posaient, par exemple quand une municipalité se voyait chargée d'établir un centre d'accueil ou quand il se produisait des frictions entre la population locale et des

étrangers, l'Office local de l'immigration montrait comment Strängnäs avait résolu ses problèmes de racisme et de xénophobie.

Le projet fut soutenu par la majorité silencieuse de la ville, ce qui a empêché les quelques racistes déclarés de trouver un terrain favorable. Les demandeurs d'asile ont participé dès le début à sa réalisation. Globetree était basée dans le centre d'accueil de Strängnäs. En rencontrant chaque groupe ethnique avec un interprète, nous avons beaucoup appris sur le point de vue et l'expérience de ces gens, sur les raisons pour lesquelles ils sont venus en Suède et sur leurs relations avec la Suède et les Suédois. Leurs réactions étaient tantôt positives, tantôt négatives. Tous ont bien perçu le projet. Beaucoup étaient sidérés de voir que leurs difficultés suscitaient autant d'intérêt et de dévouement et qu'on les prenait au sérieux.

L'objectif principal était de sensibiliser la majorité silencieuse de la population de Strängnäs. Nous savions parfaitement que beaucoup de gens rejetaient avec vigueur le principe du centre d'accueil. Toutefois, une grande partie de ceux qui s'y déclaraient opposés n'avaient qu'une connaissance superficielle de la situation. Pour peu qu'on les informe, nombre d'entre eux adopteraient une attitude plus positive. Beaucoup d'enfants calquaient leur attitude négative sur celle de leur famille et sur des commentaires de presse. Nous avons estimé qu'une expérience personnelle de la situation permettrait de modifier la mentalité des enfants. Nous avons décidé de travailler par l'intermédiaire des écoles et des enseignants.

### **Que s'est-il passé ?**

Des enseignants du centre d'accueil, ainsi que des maîtres et directeurs des écoles de Strängnäs ont rencontré des maîtres d'établissements préscolaires, des groupes de parents, ainsi que des ONG s'occupant des enfants et des médias. On nous avait dit auparavant que les principales difficultés observées en ville étaient le fait d'enfants de 13 à 16 ans. Nous avons donc élaboré un programme à l'intention de ce groupe d'âge.

Tous les enseignants des douze écoles et tous les directeurs des établissements préscolaires ont participé à des séminaires d'une demi-journée. Nous avons ouvert ceux-ci avec la pièce du Globeteatern (Le théâtre du Monde) intitulée «Nous sommes beaucoup plus de deux». Ces séminaires auront constitué d'importants préparatifs. Les enseignants ont posé de nombreuses questions au groupe de travail, dont ils ont reçu

du matériel d'information.

Des représentations furent organisées pour les différents groupes d'âge.

Un soir, au centre d'accueil pour les demandeurs d'asile, nous avons organisé une représentation à Sundby Park et, par la suite, nous les avons invité à débattre de la représentation: 500 personnes y ont assisté! Il était tout simplement impossible de discuter avec autant de gens et nous avons modifié le programme de la soirée en produisant des représentations artistiques données par des Suédois et par bien d'autres nationalités se trouvant parmi les demandeurs d'asile. C'était la première fois que les différents groupes du centre d'accueil se sont rencontrés et, quelques jours plus tard, les personnels du centre d'accueil ont déclaré que beaucoup de tensions s'étaient relâchées entre groupes différents.

L'idée d'une grande fête prit forme. Les classes préparèrent des représentations théâtrales, organisèrent des expositions, des distributions de cadeaux et bien d'autres activités. Tous les enfants du secteur participaient à l'opération. A côté du centre d'accueil se dresse une grande salle de sports pouvant accueillir plus de 5.000 personnes et nous l'avons choisi pour abriter la réception d'accueil nommée «*Le Rassemblement de Strängnäs*». Par conséquent, le 30 mai 1989, plus de 3.500 jeunes et adultes ont souhaité la bienvenue à 500 étrangers demandeurs d'asile en Suède. Des enfants et adolescents de 12 lycées et établissements préscolaires du district ont accueilli les invités étrangers en leur offrant une représentation de trois heures qui comprenait une suite variée et imaginative de chansons, poèmes, sketches - avec ou sans masques - séances de mime et musique.

L'imagination des enfants montra comment atténuer les tensions et les difficultés et Mme le ministre suédois de l'Immigration fut l'invité d'honneur de cette soirée.

«Le rassemblement de Strängnäs» devint l'événement de l'année. Le journal local suivit la manifestation et permit aux enfants de s'exprimer dans ses colonnes sur leurs idées et leur travail. Les titres négatifs qu'on pouvait lire auparavant disparurent. Les journalistes s'efforcèrent dès lors d'analyser les problèmes. La presse nationale suédoise couvrit l'événement.

## **Organisation et méthodes**

Toutes les écoles et tous les établissements préscolaires de la municipalité de Strängnäs ont pris part au Projet. La fondation Globetree était chargée du travail de coordination. Une aide financière a été demandée à plusieurs organisations gouvernementales et non gouvernementales. La planification du projet s'est faite dans le cadre du groupe de travail. L'évaluation définitive n'a pas encore été faite, mais Globetree a procédé en mai 1993 à des entrevues de suivi dans les écoles.

Douze écoles ont participé à la réalisation du projet, avec tous leurs enseignants et 2 500 élèves au total. Le projet intéressait 500 demandeurs d'asile ainsi que leurs familles, tous vivant à Sundby Park. En outre, ont pris part à sa réalisation beaucoup d'organisations locales de la municipalité de Strängnäs. Le soutien financier est venu des sources suivantes: organisations étatiques, organisations régionales, organisations municipales, organisations non gouvernementales.

Les demandeurs d'asile et les groupes d'immigrés de Strängnäs ont participé à la réalisation du projet. Nous avons fait accepter l'idée d'employer des moyens artistiques pour résoudre les problèmes et les conflits dans les écoles. Cette méthode a servi depuis dans d'autres projets.

Les arts, le théâtre, le mime, la musique, la chanson et la danse ont constitué les principaux moyens employés pour créer un lien entre tous les participants. Les représentations du Globeteatern, branche de Globetree, ont été données à l'intention de toutes les écoles, de tous les demandeurs d'asile et de tous les participants. Au cours de la phase suivante, tous les groupes ont préparé leurs représentations. Des histoires adaptées pour le théâtre, des pièces historiques et plusieurs autres représentations devaient constituer un vaste événement. Ce dernier a parachevé la réalisation du projet dans la municipalité de Strängnäs. Le 31 mai, 1 500 personnes ont joué sur scène au cours d'une séance de trois heures, devant un public de 3 500 personnes. Chaque école et la plupart des groupes ethniques ont donné au moins une représentation de groupe.

### **Evaluation des résultats**

La réussite fut visible à mi-chemin de la réalisation du projet: les forces négatives se sont trouvées désactivées, et aucun autre incident entre étrangers et autochtones n'a été

signalé après la réception offerte aux demandeurs d'asile. Un an après, cependant, le centre d'accueil de Strängnäs a été fermé, de sorte que rien ne peut être dit des effets à long terme du projet.

Globetree a réalisé à ce sujet un film en couleur de 16 mm avec l'aide du Service de l'emploi. Le projet a fait l'objet d'une brochure éditée par le ministère de l'Immigration. La documentation – en suédois – sert actuellement aux organisations gouvernementales et aux organisations non-gouvernementales travaillant sur les problèmes de racisme et de xénophobie.

Quand on travaille dans le domaine de la création, il n'est pas facile d'en mesurer les résultats. Le fait d'arriver dans les écoles avec un programme reposant sur des activités créatrices et de demander la participation des enfants et des élèves a suscité diverses réactions de la part des enseignants et des directeurs d'établissement.

Le projet a été réalisé en 1988 et 1989. En mai 1993, Globetree est retourné à Strängnäs pour faire le bilan du projet. Les conclusions préliminaires sont les suivantes: les enfants ont conservé un bon souvenir de l'événement, tandis que les adultes se rappellent le gros travail qu'il a fallu fournir et les inconvénients qui s'y associaient. Tous ont convenu qu'ils avaient beaucoup appris et qu'il avait été intéressant de travailler à un but aussi important.

Nous avons fondé notre travail sur notre propre expérience. Pendant cinq ans de voyages autour du monde, nous avons rencontré des cultures différentes et rassemblé du matériel (films, photos, enregistrements sonores et documents écrits) pour nos représentations didactiques. Ces connaissances acquises dans des régions reculées d'Afrique, d'Asie et des Amériques nous ont beaucoup aidé dans notre travail en relation avec le projet. L'expérience que nous avons acquise en parcourant le monde, ainsi qu'en rencontrant des enfants et des adultes en Suède nous a enseigné qu'il fallait dépasser les discussions et l'information proprement dites. Pour cela, le théâtre est un excellent outil, car il crée des liens entre groupes ethniques et constitue le fondement d'un approfondissement de la compréhension entre les gens.

Globetree a élaboré un manuel sur les enseignements recueillis à Strängnäs à l'usage de ceux qui veulent prendre ce projet pour modèle d'action. Des cours combinant théorie et pratique sont dispensés sur demande.

Pour obtenir un résultat réel dans une région où le racisme et la xénophobie progressent, il importe de réaliser un projet *ambitieux*. Il ne suffit pas d'axer l'opération sur une bruyante minorité, il importe essentiellement d'atteindre la majorité silencieuse. Pour rompre le silence, pour «sonoriser le silence», on a besoin d'énergie, et ce sont des moyens artistiques qui peuvent la fournir.

Il importe, d'autre part, de constituer une bonne équipe de travail regroupant des différentes communautés concernées. Il est essentiel de faire participer à l'opération des personnes expérimentées, prêtes à s'attaquer aux difficultés, c'est-à-dire percevant les problèmes comme un défi à relever, comme une occasion de se surpasser.

Nous avons constaté que l'expression artistique était essentielle à l'approfondissement de la compréhension mutuelle, à l'établissement de liens par delà les différences de langues et les différentes cultures. Les professeurs d'art dramatique, les artistes, les musiciens et les producteurs ont un rôle déterminant à jouer pour l'élaboration de ce type de projet. D'autre part, des processus d'apprentissage évoluent naturellement pour peu que les autochtones, les demandeurs d'asile et les immigrants aient un but commun. La diversité des traditions et des cultures représente un atout et encourage à se réunir pour parler des différents patrimoines en présence. L'amusement, la curiosité et l'imagination prennent alors le relais de la suspicion et de l'indifférence.

*Nous énonçons ci-après nos idées sur ce que nous pensons être utile à d'autres groupes réalisant des projets du même ordre :*

\* *Bonne connaissance personnelle* de l'un ou de l'autre des groupes cibles. Pour avoir voyagé dans de nombreux pays, Globetree a acquis une assez large expérience des groupes ethniques. En Suède, nous employons depuis de longues années les représentations théâtrales pour faire connaître aux écoliers d'autres cultures. Nous apprécions la diversité culturelle qui existe en Suède et dans d'autres pays, et nous l'utilisons comme une occasion d'apprendre. Apprendre à mieux connaître les personnes, leurs cultures et leurs traditions est essentiel pour créer un climat de confiance réciproque.

\* *Un véritable engagement*: Un projet aussi ambitieux que celui-ci représente davantage qu'une journée de travail dans un bureau ; il exige une disponibilité de tous les instants. Il faut supporter les coups de téléphone tardifs, les journées sans fin et la nécessité de résoudre les crises l'une après l'autre. Il faut modifier des plans, organiser de nouvelles



réunions. Notre séjour au centre d'accueil n'a été que l'une des nombreuses adaptations auxquelles il a fallu se résoudre et dont beaucoup ne peuvent être acceptées que par des personnes toutes dévouées à cette cause. C'est pourquoi, dans la réalisation de projets délicats, il est essentiel d'être adaptable et d'avoir le courage de saisir toutes les occasions qui se présentent.

*\* L'art comme outil et comme langage:* Globetree se sert du théâtre et du mime comme moyens de communication. C'est pourquoi notre participation à la réalisation du projet se situait principalement dans le domaine des émotions. Des Suédois et des demandeurs d'asile ayant participé aux mêmes représentations, ce vécu commun a rendu possibles des interprétations culturelles différentes. L'ouverture d'esprit, l'échange d'idées et d'enseignements ont remplacé les confrontations et les accusations. Les demandeurs d'asile ont pu discuter avec les Suédois sur un pied d'égalité, car plusieurs possédaient un certain talent dans divers domaines artistiques. Les connaissances et les talents qui se sont manifestés à cette occasion ont été impressionnants, aussi bien dans le centre d'accueil que dans la commune de Strängnäs. Ainsi s'est fait jour un respect mutuel, même entre groupes ethniques qui, auparavant, étaient souvent en conflit les uns avec les autres.

*\* Une équipe de travail forte:* Ayant nous-mêmes travaillé dans des cadres conflictuels au cours des années précédentes, nous avons pu nouer des relations de travail efficaces. Grâce à cela, nous avons été en mesure de résoudre rapidement, sans trop de difficultés d'importants conflits entre groupes, écoles et autres parties intéressées de la municipalité de Strängnäs.

Le groupe de travail de Strängnäs nous a beaucoup facilité les choses. Il rassemblait de façon équilibrée des représentants de différentes institutions, des personnes issues de divers horizons, riches de toutes sortes d'expériences, toutes très engagées, bien informées et disposées à travailler jour et nuit. Aucun conflit grave n'a éclaté au sein du groupe pendant toute la réalisation du projet. Grâce à leurs réseaux de contacts personnels, les membres du groupe étaient en liaison avec la collectivité tout entière.

*\* De bonnes communications:* Le groupe de Strängnäs et Globetree ont dû lutter ensemble pour se faire entendre et comprendre par les institutions compétentes, les organismes administratifs concernés et la presse. Des coups de fil tard dans la nuit et des réunions d'urgence ont permis de régler les conflits au fur et à mesure qu'ils se présentaient. La confiance mutuelle, la rapidité de décision et la bonne connaissance de

la situation locale ont permis de résoudre les problèmes au jour le jour. Trois ans après la réalisation du projet, ceux qui ont travaillé dans ce groupe sont restés de bons amis.

*\* Le fait de venir de l'extérieur:* Globetree a son siège à Stockholm. Nous manquions de connaissances sur la situation locale, et nous n'avions ni intérêts, ni obligations sur place. On pouvait donc nous pardonner certaines erreurs ou certains mauvais choix. Nous savions aussi que nous retournerions à Stockholm après la réalisation du projet. Il nous était donc possible de prendre des décisions impopulaires et de supporter qu'on soit en colère contre nous ! Nous disposions d'une liberté qui n'aurait pas été possible si nous avions été des autochtones.

*\* La curiosité:* Nous sommes arrivés porteurs d'innombrables questions. Nous cherchions des réponses auprès des enfants, des enseignants, des demandeurs d'asile et des autres groupes rencontrés. L'opération s'est déroulée de façon autonome, et nous l'avons tous laissée se dérouler ainsi. Beaucoup d'idées émises par des autochtones ont été intégrées au projet, et de nombreuses personnes ont pris part à la réalisation de celui-ci parce que leurs idées avaient été prises en compte.

*\* Le partage des responsabilités:* Pour travailler avec une collectivité de 26 000 personnes, il faut une bonne organisation. Plusieurs d'entre nous étaient de bons organisateurs qui ont assumé des responsabilités dans les nombreux domaines du projet. Au fur et à mesure de l'avancement de ce projet; il a fallu partager les responsabilités. Les écoles y ont largement participé.

Nous estimons que plus un projet se développe, plus la participation des autochtones est nécessaire. Il est même arrivé en plusieurs occasions que la réalisation du projet échappe au groupe de travail. Le fait de ne pas toujours tout contrôler a rendu possible l'apparition de brillantes solutions. Tous les membres du groupe de travail ont partagé leurs inquiétudes et leurs joies avec des gens de l'extérieur. Finalement, le projet s'est transformé en une véritable activité intercommunautaire de la municipalité de Strängnäs.

Kajsa Dahlström

## **5. La Cellule départementale de coordination et de lutte contre le racisme de la Préfecture du Rhône**

Région Rhône-Alpes, France

### **Historique**

Le Parlement français a adopté une loi en 1990 (loi du 13 juillet 1990), réaffirmant solennellement la volonté des pouvoirs publics de réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe dont l'article premier rappelle que «toute discrimination fondée sur l'appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion est interdite».

Les Préfets de Département se sont vus alors rappeler par directive du gouvernement la nécessité de lutter contre ces actes en utilisant toutes les dispositions réglementaires et pénales en vigueur, dans les domaines de la presse, du cinéma, de la violation des sépultures et des graffiti, du port des objets et insignes à caractère raciste ou antisémite...

Enfin, en application de directives ministérielles ont été mises en place en 1990 dans trois départements pilotes de la France, des cellules départementales de lutte contre le racisme. A la fin de l'année 1991, le bilan de ces expérimentations ayant été jugé positif, il a été décidé d'étendre cette expérience à trois autres départements dont celui du Rhône (Lyon et ses environs).

### **Objectifs**

La cellule départementale de lutte contre le racisme et l'antisémitisme a été installée le 28 avril 1992 en commission plénière.

A cette commission ont participé, outre les membres de l'administration (corps préfectoral, administration de la police, chefs des services déconcentrés de l'Etat), les représentants des barreaux du département, les élus (Président du Conseil général, Députés, Sénateurs, Maires...), des représentants d'associations et d'autorités

religieuses du département du Rhône.

*Les objectifs de cette cellule départementale sont:*

- \* de procéder à des observations des phénomènes de racisme et de déclencher les procédures d'alerte;
- \* de recueillir des informations relatives à l'application des textes légaux et réglementaires ainsi qu'à l'application locale de la politique pénale afin, notamment, d'améliorer les associations à la prévention;
- \* d'évaluer les actions menées en termes de lutte contre le racisme, promouvoir des initiatives locales de prévention ou de formation à la prévention;
- \* enfin, de favoriser la communication entre les administrations concernées, les associations locales et la cellule nationale de coordination de lutte contre le racisme placée auprès du Premier ministre.

### **Organisation et méthode de travail**

Trois groupes de travail ont été constitués:

- *sécurité* (Police, Justice et Gendarmerie) dont la présidence serait assurée par le Procureur de la République,
- *école/ entreprises* (éducation, formation, accès à l'emploi) sous la présidence conjointe de l'Inspecteur d'Académie et du Directeur départemental du Travail et de l'Emploi,
- *cadre de vie* (Grands Ensembles Urbains/ Logement) dont la présidence est confiée conjointement au Directeur départemental de l'Équipement et au Sous-Préfet chargé de la Politique de la Ville.

La démarche a été la même pour les trois groupes de travail, à savoir:

- commencer par l'observation du phénomène de racisme à travers le

recensement des faits et incidents à caractère raciste avéré.

- réfléchir à l'issue du bilan de la situation sur les moyens concrets visant à réduire les manifestations de racisme et d'antisémitisme.

Le constat de la difficulté à établir, la preuve dans la vie quotidienne, de faits à caractère proprement raciste (en dehors de manifestations évidentes telles les profanations de cimetière) pour permettre de les dénoncer d'une part et, d'autre part, de la nécessité d'une meilleure collaboration et circulation de l'information et d'échanges réguliers entre les différents intervenants en ce domaine, sont les principales conclusions communes aux trois groupes de travail constitués.

## Résultats

### MAINTIEN ET POURSUITE DE DISPOSITIFS TRADITIONNELS

Parmi les stratégies de lutte contre le racisme qui ont été élaborées, l'on peut citer les plus marquantes:

- protection des cibles sensibles telles que les lieux de culte,
- intensification de séminaires interculturels
- initiatives originales et innovantes: utilisation et désignation de médiateurs sur les quartiers (par exemple, le travail accompli par un policier d'origine maghrébine s'est révélé très positif),
- développement de la police de proximité (ilotage) dans les grands ensembles urbains et quartiers sensibles,
- opérations de prévention d'été, centres de loisirs pour les jeunes, activités sportives encadrées par des policiers,
- création d'un service «accueil - écoute»,
- effort de diversification de la population dans les grands ensembles pour éviter les phénomènes de ghetto,
- actions de formation - information sur l'histoire et la culture des diverses ethnies conduites en liaison avec les universitaires,
- débat entre élus, associations, populations de certains quartiers.

L'ensemble de ces actions a permis aux populations concernées de mieux se connaître,

se comprendre et, en définitive, de mieux vivre ensemble.

#### NOUVELLES PROPOSITIONS

Des travaux du *premier groupe* sur les problèmes de «Justice/ Police/ Gendarmerie», il résulte les propositions suivantes visant à:

- une meilleure information des autorités: les services de police et de gendarmerie, les magistrats du Parquet se verront rappeler l'importance de l'accueil et du traitement systématique des plaintes pour faits à caractère raciste tombant sous le coup de la loi.

Les commissariats d'arrondissement, les officiers commandant les compagnies de gendarmerie, le Procureur de la République ou son premier adjoint pourront ainsi être directement contactés par les responsables associatifs et par tout autre public pour toutes difficultés particulières.

- une information régulière sur le suivi judiciaire: le Procureur de la République s'est engagé à tenir régulièrement informés les membres du groupe et les responsables associatifs des suites données aux plaintes ou dénonciations.

Par ailleurs:

- une rencontre Associations et Syndicats de policiers a été proposée, mais ne s'est pas encore tenue.
- une séance de travail sur le terrain, dans les quartiers, avec les associations, et à leur initiative, a également été envisagée. Celle-ci ne s'est toujours pas concrétisée.

S'agissant du *deuxième groupe*, sur les questions relatives à l'éducation, à la formation et à l'emploi, il convient de retenir;

- dans le domaine éducatif; après avoir constaté que les phénomènes de racisme et de xénophobie sont le fait d'adultes et qu'ils n'existent pas chez les jeunes enfants, les participants ont insisté sur la nécessité d'instaurer des cours d'instruction civique et de connaissance de l'histoire et de la culture,

ainsi que l'intégration d'éléments de réflexion permettant de combattre le racisme dans la formation des personnels enseignants. Ils souhaitent également signaler et voir se multiplier les exemples de réussite d'enfants issus des communautés étrangères, afin d'enrayer l'image négative dont font l'objet certaines nationalités.

- dans le domaine de la formation et de l'emploi: face aux difficultés réelles d'accès des étrangers à l'emploi et aux formations qualifiantes, le Directeur départemental du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle a pris l'engagement ferme de renforcer les dispositifs et mesures permettant l'application des textes réglementaires qui pénalisent et sanctionnent les organismes de formation ou employeurs auteurs d'actes de racisme et de xénophobie. Des opérations de sensibilisation des employeurs à ce phénomène sont prévues par l'intermédiaire du G.I.L. (Groupement interprofessionnel lyonnais).

Enfin, dans le cadre du *troisième groupe* sur les problèmes de logement et des grands ensembles urbains, les réflexions et suggestions suivantes ont été relevées:

- c'est principalement dans le domaine du logement que sont constatés des faits de discrimination;

Les propositions suivantes ont été avancées:

- développer l'offre diversifiée en logement , par la mobilisation du réseau associatif auprès d'organismes H.L.M., en rééquilibrant les secteurs publics et privés;
- augmenter l'octroi des Prêts locatifs d'aide à l'insertion qui ne représentent qu'un niveau de 50% aujourd'hui pour les étrangers;
- prendre en compte localement le problème du logement des étrangers dans le cadre du plan d'action pour le logement des populations défavorisées (loi Besson), qui a été récemment signé. Par ailleurs, la nouvelle organisation du service interministériel du logement récemment mise en place devrait permettre un suivi et un traitement qualitatif des cas les plus difficiles.
- développer et mettre en place dans les quartiers difficiles des structures et des agents de médiation interculturelle qui permettent de désamorcer les conflits dus à des problèmes d'exaspération et de cohabitation, notamment en lien

avec le comportement des jeunes;

### **Epilogue**

Le Gouvernement ayant jugé les actions et résultats globalement positifs, a décidé d'étendre le dispositif à l'ensemble de la France au mois de mars 1993.

Etienne Guyot



## 6. Une infrastructure de lutte contre le racisme

### Conseil de Rotterdam pour la lutte contre la discrimination

Le présent document fait l'historique de R.A.D.A.R (Conseil de Rotterdam contre la discrimination) et présente ses activités. Créé en 1983, ce fut aux Pays-Bas le premier Centre local de lutte contre la discrimination; par la suite, plusieurs autres villes néerlandaises se sont dotées de divers organismes, locaux ou régionaux, émanant d'initiatives privées. Ils ont vocation à corriger ou prévenir toute discrimination, intervenant dans des cas concrets et cherchant des solutions au niveau politique. Ancrés dans le quotidien, ils peuvent suivre l'actualité et le cours des événements. En bref, des initiatives comme R.A.D.A.R. offrent un lieu de rencontre et un centre d'action aux particuliers ou aux organisations engagés dans la lutte contre la discrimination.

#### Historique

R.A.D.A.R., sigle de «Rotterdamse Anti Discriminatie Actie Raad» (Conseil de Rotterdam contre la Discrimination), a été créé en octobre 1983.

C'était l'aboutissement d'une initiative d'un groupe de citoyens d'origines sociales et ethniques très diverses, qui, à la demande du conseil municipal, ont tous fait partie du Comité fondateur.

Le schéma d'organisation de R.A.D.A.R. et son premier programme d'enquête et d'action contre le racisme ont été établis après une large consultation de divers organismes, groupes et particuliers occupant des positions névralgiques dans la collectivité de Rotterdam (hommes politiques, organisations d'immigrés, syndicats, employeurs, comités de paroisse, agents des services d'éducation, du logement, de la police et de la justice, avocats etc.)

L'administration locale a fourni au Bureau les moyens financiers nécessaires à son démarrage, mais n'a pas souhaité exercer une influence quelconque sur le premier programme d'activité. Elle entendait ainsi souligner l'importance d'une initiative indépendante et privée contre le racisme.

R.A.D.A.R. a été le premier projet local doté de moyens professionnels de lutte contre la discrimination aux Pays-Bas. Pionnier dans son domaine, R.A.D.A.R. a dû élaborer, de façon empirique, une méthode de travail qui s'est avérée relativement fructueuse. Par son envergure, il reste d'ailleurs l'un des premiers projets locaux aux Pays-Bas.

Tous ces faits expliquent que R.A.D.A.R. soit devenu un modèle du genre. R.A.D.A.R. est aussi l'un des fondateurs de la Fédération néerlandaise des Centres de lutte contre la discrimination.

Les manifestations contre le racisme et la xénophobie, qui ont été à l'origine de ce projet, gardent leur importance sur le plan politique.

- En 1982, avec la montée de mouvements racistes non représentés au Parlement, le racisme a réussi à pénétrer sur la scène politique néerlandaise, avec l'élection d'un membre d'un parti raciste à la Chambre basse du Parlement. Le racisme est alors devenu une force avec laquelle il fallait compter, même s'il se heurtait à une vigoureuse opposition. Depuis, les partis politiques défendant des principes racistes ont gagné des sièges dans plusieurs conseils municipaux. Si leur nombre est relativement insignifiant, ils sont de plus en plus populaires, de sorte que malgré de profondes divisions internes et un nombre presque négligeable d'adhérents, ils vont probablement se développer.
- En 1983, le Gouvernement néerlandais publiait le premier rapport national de politique des minorités aux Pays-Bas. Ce rapport partait d'un constat: les immigrés venaient pour rester. L'objectif des pouvoirs publics était de restreindre l'accès de nouveaux travailleurs migrants; en revanche, un certain nombre de mesures seraient prises pour améliorer la situation des migrants «en règle». Dans ce contexte, le rapport préconisait une politique anti-discriminatoire active. Il proposait également de créer un office national de lutte contre le racisme, et accordait aussi davantage de moyens financiers pour la mise en oeuvre de politiques locales en faveur

des minorités, notamment en milieu urbain.

- Des sondages d'opinion sur les minorités ethniques sont régulièrement effectués. Bien que les résultats ne soient pas absolument concluants au fil des ans, il y a des signes très nets d'une baisse de la tolérance (Rapport social et culturel, 1991).
- Avant la création de R.A.D.A.R., quelques incidents concernant le racisme et les pratiques discriminatoires avaient déjà été signalés. Il était difficile d'en connaître les circonstances exactes, et donc de mesurer l'ampleur du phénomène. R.A.D.A.R. n'a cependant pas été créé du fait de l'existence de nombreux rapports sur des incidents racistes. A Rotterdam, il n'y avait pas d'institut centralisant les informations à ce sujet, avant la création de R.A.D.A.R. C'est alors seulement que l'on a pu déterminer la fréquence des incidents. Paradoxalement, il est très difficile de prouver la nécessité d'un Centre de lutte contre la discrimination, tant qu'il n'y a pas de lieu qui centralise et analyse les incidents et les plaintes concernant le racisme.
- On constate, et ce n'est pas nouveau, que la discrimination verbale bénéficie d'une indulgence croissante et que les positions se durcissent en ce qui concerne l'intégration des minorités ethniques dans la société néerlandaise. Une tendance analogue se manifeste à travers les réactions de la population devant les intimidations, les voies de fait et les incendies criminels ou tentatives d'incendie dont sont victimes les minorités ethniques.

Aux Pays-Bas, le racisme ou la discrimination affichés sont encore tabous. Il est mal vu d'exprimer des opinions racistes ou d'inciter à la discrimination. Les cas de violence contre les immigrés ou de brimades racistes sont encore relativement peu nombreux, comparés à la situation dans d'autres pays européens.

Mais cela ne veut pas dire que racisme et/ou discrimination n'existent pas; ils sont peut-être mieux camouflés. Les partis politiques racistes, par exemple, comptent de plus en plus de sympathisants, mais ont toujours beaucoup de mal à recruter des adhérents.

### **Evolution des principales tâches**

A l'origine, R.A.D.A.R. était un institut de recherche, dont la vocation était d'étudier les structures du racisme dans la société. Trois facteurs ont conduit à remanier le programme initial d'activité:

- Dès l'ouverture de ses bureaux, R.A.D.A.R. a reçu des plaintes individuelles et des rapports sur le racisme et la discrimination. Conçu essentiellement comme un institut de recherche, R.A.D.A.R. n'était pas suffisamment équipé pour traiter ces dossiers, cas par cas, mais s'est rapidement doté d'un département spécialisé dans l'aide et le conseil aux particuliers.
- Dès le début aussi, R.A.D.A.R. a été sollicité par des citoyens qui, inquiets de la montée du racisme et de la discrimination, voulaient agir. Ils souhaitent demander notre soutien pour des activités organisées dans les écoles, pour des projets de quartier etc. Nous avons donc mis sur pied un service spécial d'information qui est devenu par la suite une branche indépendante (l'ARIC, mentionnée plus loin).
- Les débuts de R.A.D.A.R. ont coïncidé avec le moment où le racisme est apparu officiellement sur la scène politique néerlandaise, suscitant de vives alarmes chez de nombreux citoyens. On s'est alors efforcé de limiter les succès électoraux des partis racistes, ce qui est un travail de longue haleine.

*Les enseignements de cette première période:*

- \* L'actualité influe très largement sur la planification et le programme d'activités des Centres de lutte contre la discrimination.
- \* Une organisation comme R.A.D.A.R. doit faire la preuve de sa crédibilité, en premier lieu lorsqu'elle reçoit des plaintes et des demandes d'information.

*Tâches actuelles:*

- a. Aider les victimes du racisme ou de la discrimination et étudier les plaintes individuelles est l'une des premières tâches de R.A.D.A.R. Actuellement, nous recevons quelque 500 plaintes par an, et ce chiffre a tendance à augmenter.
- b. Lutter contre les menées et la propagande de groupes organisés, d'inspiration

raciste ou à visée discriminatoire.

- c. Informer les particuliers et les organismes qui souhaitent lutter contre le racisme et la discrimination. D'une part, il s'agit de répondre aux demandes occasionnelles émanant de particuliers; d'autre part, il existe des programmes structurels d'information dans divers secteurs - enseignement, projets de quartier, etc.
- d. Constituer des groupes de pression et de consultation, en particulier auprès des municipalités. Cette activité prend de l'ampleur dans le cadre d'une promotion de dispositions-cadres anti-discriminatoires et anti-racistes. L'évolution du nombre de plaintes individuelles et leur analyse déterminent souvent le calendrier en ce domaine.
- e. Il en va de même pour les travaux de recherche. Ces dernières années, R.A.D.A.R. a étudié les conditions de logement chez les immigrés et, dans certains cas, a établi l'existence d'une discrimination structurelle. Actuellement, c'est la discrimination sur le marché du travail qui fait l'objet d'investigations. Les travaux de ce type sont particulièrement utiles pour découvrir des formes de discrimination indirecte.

R.A.D.A.R. est un centre local qui travaille principalement pour la ville de Rotterdam. Mais nous avons ouvert un bureau dans une municipalité du voisinage, à la demande de celle-ci. De petites villes proches de Rotterdam ont également souhaité avoir leur bureau, ou participer à la création d'une organisation locale. R.A.D.A.R. encourage cette évolution, car bon nombre des problèmes dont nous nous occupons (par exemple le marché du travail ou le marché immobilier) dépassent les limites territoriales d'une municipalité.

### Objectifs

- \* *Aider les victimes d'actes discriminatoires ou racistes.* Les centres de lutte contre la discrimination sont des organismes indépendants et facilement accessibles aux personnes de toute condition. Des études ont montré que les gens signalent des incidents plus volontiers à ces centres qu'aux organismes gouvernementaux compétents.

- \* *Dénoncer la discrimination.* La discrimination prend souvent pour cible des individus. L'enregistrement d'incidents individuels et l'analyse de leurs circonstances permet d'avoir un tableau synoptique des manifestations discriminatoires et d'établir en conséquence des programmes et des stratégies d'action qui s'attaquent aux racines du problème.
- \* *Informier et soutenir des projets en faveur d'une plus grande tolérance.* Une organisation comme R.A.D.A.R. sert de plaque tournante dans la lutte contre le racisme; elle est donc bien placée pour accumuler une précieuse expérience dans ce domaine et constitue un lieu de rencontre où particuliers et organismes peuvent unir leurs efforts.

*En bref,* R.A.D.A.R. s'emploie à mettre en place une infrastructure de lutte contre le racisme: aussi les tendances négatives sont-elles enregistrées et combattues à un stade précoce, et les tendances positives sont potentialisées par le soutien d'un centre spécialisé dans la lutte contre la discrimination.

De petits organismes locaux comme R.A.D.A.R. sont mieux à même de suivre le cours des événements et la situation des zones qu'ils couvrent, ce qui leur permet de réagir de façon appropriée.

Les migrants ont toujours participé au choix de nos objectifs. Dès le départ, la moitié environ des membres du Comité directeur étaient d'origine étrangère. Un nombre croissant des collaborateurs de R.A.D.A.R. sont des migrants (50% à l'heure actuelle).

## **Contexte**

Un organisme comme R.A.D.A.R. collabore étroitement avec plusieurs organisations et institutions apparentées, à l'échelon local ou national. A l'échelon local, on s'attachera notamment à:

- \* *Obtenir l'adhésion de la population.* Pour l'essentiel, les organismes comme R.A.D.A.R. ont besoin, pour agir, d'une adhésion populaire. C'est pourquoi ils essaient, en général, d'obtenir le soutien d'organisations sociales ou politiques très diverses et d'être représentés au sein de conseils d'administration,

d'assemblées consultatives etc.

D'une part, pour notre travail, nous devons disposer du réseau de relations le plus étendu possible. D'autre part, le soutien d'un vaste mouvement d'opinion donne une certaine légitimité à nos activités et nous aide à suivre de près la situation sur le terrain.

\* *Travailler en étroite collaboration avec plusieurs institutions ou organisations locales.* Malgré l'importance des centres spécialisés de lutte contre la discrimination, un organisme comme R.A.D.A.R. ne doit pas négliger d'encourager, par son aide et ses conseils, d'autres organisations à concevoir leurs stratégies propres. Incontestablement, les mesures anti-discriminatoires sont beaucoup plus efficaces si elles sont planifiées et appliquées par l'organisation auprès de laquelle le problème s'est posé, pourvu que ces mesures constituent une plate-forme garante de continuité. C'est cette seule condition qui pourra édifier une infrastructure plus large. Un centre de lutte contre la discrimination, comme R.A.D.A.R., offre à ces organisations aide, conseils et soutien moral.

\* *Echanger des informations et intervenir auprès de diverses autorités.* Les centres de lutte contre la discrimination entretiennent des relations assez ambivalentes avec les autorités. D'un côté, ces centres sont largement tributaires des crédits octroyés par la municipalité ou la région, de l'autre, ils se heurtent souvent, dans leur action aux pouvoirs publics. Cette ambivalence est particulièrement évidente dans la relation entre ces centres et la police. R.A.D.A.R. et la police collaborent étroitement quand il s'agit d'engager des poursuites contre des actes de discrimination. Cependant, beaucoup d'incidents signalés à ces centres mettent en cause des attitudes discriminatoires de la police elle-même. Ainsi, tantôt les autorités sont les partenaires d'organismes comme R.A.D.A.R., tantôt leurs positions sont antagoniques.

En outre, les instruments disponibles sont, en grande partie, définis selon des normes et paramètres de l'administration centrale. Récemment, par exemple, celle-ci a renforcé la législation et commandité un code de conduite anti-discriminatoire, alors que la Direction de la police et le Ministère public accordaient une degré de priorité plus élevé aux accusations de

discrimination.

A l'échelon du pays tout entier, les centres locaux et régionaux participent à un certain nombre de rencontres nationales et collaborent avec des organisations nationales ayant vocation à lutter contre le racisme et la discrimination, notamment:

- La Fondation Anne Frank, à Amsterdam accompli un important travail d'information et de documentation - expositions, publications et projets susceptibles d'intéresser les centres de lutte contre la discrimination.
- Le Centre d'information anti-raciste (ARIC), à Rotterdam, est, aux Pays-Bas, le plus grand centre d'information sur le racisme et la discrimination. Il diffuse une base de données informatisées contenant l'essentiel de ce qu'il faut savoir sur la question, et fait aussi office de réseau d'information pour plusieurs centres anti-discrimination.
- Le Bureau national de lutte contre le racisme d'Utrecht (*Landelijk Bureau Racismebestrijding*), dont l'orientation est surtout juridique, est le principal institut de recherche sur le racisme et la discrimination. Cet institut est un modèle pour les bureaux locaux, en ce qui concerne la recherche et le conseil juridique.
- Le Comité consultatif anti-discrimination (*Anti Discriminatie Overleg*), également à Utrecht, s'intéresse plus particulièrement à l'image souvent négative des migrants donnée par les médias, et fait des recherches sur ce thème.
- La Fédération néerlandaise des centres de lutte contre la discrimination, permet aux centres locaux ou régionaux d'échanger des informations, de mettre en commun leur expérience et de présenter un front uni en tant qu'association professionnelle.

R.A.D.A.R. a été l'un des fondateurs de la Fédération néerlandaise des centres antidiscrimination. L'ARIC était à l'origine le service d'information local de R.A.D.A.R.; c'est aujourd'hui un organisme indépendant opérant à l'échelon du pays tout entier.



## Organisation

### *Modalités d'organisation:*

R.A.D.A.R. est une fondation indépendante ayant un statut non gouvernemental. Les membres du conseil d'administration sont nommés à titre personnel, non en qualité de représentants d'une organisation; ce sont des habitants de Rotterdam issus de certaines sphères de la société civile.

### *Financement:*

- Pour son travail de fond, R.A.D.A.R. est financé essentiellement par l'administration locale.
- A l'heure actuelle, le gros de son budget est consacré à des activités très ciblées et/ou ponctuelles, qui prennent la forme de projets. Ces projets sont aussi financés en majeure partie par l'administration locale.
- Pour certaines de ses activités de moindre envergure, R.A.D.A.R. fait appel au financement privé.

Ces dernières années, son budget total se situait entre 600.000 et 800.000 florins.

### *Personnel salarié et bénévole:*

R.A.D.A.R. emploie actuellement huit salariés, dont quatre sont néerlandais de souche et quatre d'origine étrangère. L'équipe, multidisciplinaire, se compose de sociologues ou de juristes, ainsi que de travailleurs sociaux. En outre, un nombre variable de stagiaires travaillent pour R.A.D.A.R..

En tant que fondation, l'organe directeur suprême de R.A.D.A.R. est son conseil d'administration. Il existe aussi plusieurs commissions, chargées de certaines questions sociales comme la scolarisation et l'enseignement, la police et la justice, le marché du travail et le marché immobilier. Les commissions sont habituellement composées des spécialistes du domaine considéré. Les membres du conseil et les membres des commissions sont tous des bénévoles.

## Méthodes

### *Instruments et stratégies:*

- \* R.A.D.A.R. n'a pas de compétence inquisitoriale et n'est pas non plus une instance d'ordre juridictionnel.
- \* Il se sert peu des instruments juridiques car les preuves ou les motifs de poursuite sont souvent insuffisants. Au demeurant, l'efficacité de ce type d'action n'est pas garantie. Dans la plupart de plaintes, on tente d'établir un dialogue entre la victime et le coupable présumé, afin que les deux parties soient entendues, et puissent consulter et discuter. Si le différend ne peut être réglé de cette façon, on utilise d'autres méthodes, par exemple l'intervention de groupes de pression politiques, la mobilisation de l'opinion publique, la publicité etc.
- \* Pour pouvoir fonctionner, des centres comme R.A.D.A.R. ont besoin d'un soutien massif de la population, où ils puisent leur légitimité. Les mesures contre le racisme sont formulées dans les termes les plus généraux possibles afin de rallier l'adhésion d'une large tranche représentative du public. L'objectif est d'obtenir qu'un large éventail d'associations politiques ou religieuses, d'organisations de migrants, d'associations

professionnelles ou patronales, d'établissements d'enseignement etc. soient représentés dans le mouvement anti-raciste.

- \* Les centres antidiscrimination doivent, avant tout, avoir une démarche pragmatique, exécuter des programmes d'action concrète axés sur des objectifs réalistes, et éviter de se perdre dans des discussions théoriques. Il leur faut distinguer les cas où ils peuvent agir utilement et ceux où ils n'ont pas les moyens de le faire.
- \* Les codes d'instructions pratiques contre la discrimination et le racisme sont d'une importance grandissante pour étayer les discussions, au sein d'institutions ou d'organisations diverses, sur la nécessité de lutter contre le racisme.

*Principaux groupes-cibles:*

- Aide et conseil aux particuliers: tous les citoyens d'origine étrangère à Rotterdam qui sont en butte à une discrimination.
- Propagande en faveur d'une action anti-raciste: tous les citoyens de Rotterdam.
- Changement des mentalités, réforme de la vie politique et de certaines pratiques: la population néerlandaise de souche, les hommes politiques et autres décideurs, les organisations, les institutions. Parmi ces dernières, celles opérant dans les domaines suivants présentent un intérêt particulier: marché du travail, logement, éducation, police, politique et justice.
- Formation de coalitions: organisations de migrants, comités de paroisse et autres organismes compétents.

## Résultats

\* Les Pays-Bas ont considérablement enrichi leur expérience de la lutte contre toute discrimination au cours des dix dernières années. Non seulement le nombre de bureaux régionaux ou locaux a augmenté, mais ils sont soutenus plus vigoureusement à l'échelon national. Les centres apparaissent de plus en plus, par leur sérieux et leur professionnalisme, comme des instances jouant un rôle de premier plan dans la lutte contre le racisme.

\* Les plaintes des particuliers et les diverses affaires soumises aux centres anti-discrimination sont d'une importance primordiale pour convaincre les organisations et les institutions de la nécessité d'une politique active contre le racisme. A ce titre, elles jouent un rôle très utile de «révélateur».

\* La prise de conscience du fait que le racisme et la discrimination sont des problèmes méritant de retenir l'attention s'est développée. De plus en plus d'organisations se dotent de spécialistes de la lutte anti-discrimination. A titre d'exemple, R.A.D.A.R. a obtenu la nomination de coordonnateurs chargés de dénoncer le racisme dans tous les services de police et du parquet.

L'une des principales missions d'un centre spécialisé comme R.A.D.A.R. est de veiller à ce que la lutte contre le racisme et la discrimination reste l'un des thèmes majeurs de l'actualité politique.

\* Pendant les premières années de son existence, R.A.D.A.R. prenait le plus souvent l'initiative de conseiller les organisations ou les autorités concernées, alors qu'aujourd'hui, on sollicite de plus en plus fréquemment ses avis.

A l'heure actuelle, le nombre d'organisations qui nous demandent des conseils pour établir un code d'instructions pratiques concernant la lutte anti-racisme augmente et nous avons dû établir une «liste d'attente».

L'initiative d'un service de police de Rotterdam est également exemplaire: il nous a prié de concevoir un programme visant à renforcer le rôle anti-discrimination de la police à Rotterdam, à l'intérieur des services de police eux-mêmes et au sein de la société en général. Ce service de police a appuyé notre demande de subvention auprès des administrations locales. Or, il y a

seulement quelques années, il aurait été impensable que la police s'adresse à R.A.D.A.R. pour un projet de ce genre.

- \* Il ne faut pas non plus négliger le fait qu'un centre spécialisé comme R.A.D.A.R. est bien placé pour savoir «ce qui marche» et «ce qui ne marche pas». Une organisation comme la nôtre est aussi en mesure de signaler les lacunes des instruments disponibles pour combattre le racisme.
- \* Nous avons beaucoup progressé dans la mise en place d'une infrastructure de lutte contre le racisme et, tout au moins, avons-nous pu instaurer un assez bon système d'échanges d'informations vitales entre organisations privées à compétences générales, administrations et organismes spécialisés dans la lutte contre la discrimination.

### Principaux enseignements

- \* Des organismes comme R.A.D.A.R. doivent prendre garde à ne pas être utilisés comme alibi par d'autres organisations pour ne rien entreprendre. C'est pourquoi le travail de R.A.D.A.R. doit être un complément et ne jamais remplacer les programmes propres d'autres institutions, organisations ou administrations.
- \* On ne peut pas tout faire en même temps: il faut donc se fixer des priorités.  
  
Changer une mentalité raciste est une tâche difficile et de longue haleine. Par contre, bien des formes de discrimination se manifestent de façon plus concrète et, par conséquent, sont plus faciles à repérer et à corriger. C'est pourquoi nous donnons souvent la priorité à la lutte contre la discrimination.  
  
D'un point de vue stratégique, il est souvent inutile de trop insister sur le racisme. C'est un phénomène dont on ne peut parler sans s'interroger sur ses *motivations*. En revanche, le débat sur la discrimination porte sur les *effets* de certaines pratiques et permet une approche plus pragmatique.
- \* Bien des gens prêts à combattre le racisme, cherchent un soutien. Il faut le leur apporter. Ils peuvent, en effet, évoluer dans des milieux impossibles à

atteindre par un centre anti-discrimination, simplement parce qu'ils y sont toujours présents. Si nous leur fournissons des arguments et des preuves à l'appui, ils sont notre garantie d'une guerre d'usure contre le racisme, partout où il se manifeste.

Une organisation qui négligerait ces forces sociales favorables se priverait de la moitié de ses chances de réussite.

- \* Le cadre légal est important, lui aussi, puisque le droit définit ce qui est permis et ce qui ne l'est pas. Mais il ne faut pas surestimer son utilité pratique. Nous avons constaté, à l'usage, que seules quelques rares affaires donnent lieu à une action en justice.
- \* Les études ont montré que lorsqu'il s'agit de signaler des incidents, on s'adresse plus volontiers à des organisations privées spécialisées dans la lutte contre le racisme qu'aux services administratifs compétents.
- \* Il faut associer l'aide aux particuliers victimes du racisme à un travail de fond - conseil, information et recherche: c'est une bonne formule qui renforce la cohésion et l'efficacité de l'organisation.
- \* Mais on veillera à ce que le développement de l'assistance aux particuliers ne se fasse pas au détriment du programme d'activités générales, et vice-versa.  
  
C'est pour cette raison que R.A.D.A.R. ne confie pas ces tâches aux mêmes personnes.
- \* Les centres de lutte anti-discrimination, comme R.A.D.A.R., constituent un élément vital de l'infrastructure locale de lutte contre le racisme. Néanmoins, leur efficacité et leur influence dépendent en grande partie d'un large éventail d'organisations et d'organismes gouvernementaux dont les travaux se rejoignent.
- \* L'autorité morale, c'est-à-dire l'adhésion d'une large partie de la société néerlandaise, est plus importante que les compétences théoriques.
- \* L'influence de l'organisation sera d'autant plus forte que les membres de son conseil d'administration et d'autres organes directeurs auront des origines

sociales, politiques et ethniques très diverses. Ce n'est possible que si le centre de lutte anti-discrimination, R.A.D.A.R. en l'occurrence, reste un mouvement à vocation unique. R.A.D.A.R. ne s'occupe que de la lutte contre la discrimination et ne cherche pas à réaliser un consensus sur d'autres questions.

- \* Enfin et surtout, des projets comme R.A.D.A.R. n'ont pas pour ambition de supprimer la discrimination ou le racisme, mais visent à signaler, en temps utile, des problèmes et des dérives dangereuses, quand il est encore possible d'agir pour garder le contrôle de la situation.

Cyriel Triesscheijn

## 7. Le plan d'action de Brumunddal

Norvège

### Historique

En fait, les premières manifestations racistes à Brumunddal datent de la fin des années 80; elles se sont traduites par une succession d'actes violents perpétrés contre les immigrants résidant dans la ville. Il y eut alors plusieurs arrestations et certains jeunes de la localité furent condamnés en juin 1989. Viennent ensuite une fusillade, une attaque à main armée, plusieurs cas de destruction de propriété privée et publique, et des pratiques brutales et menaçantes à l'endroit des immigrants, adultes et enfants.

La crise a connu son apogée le 31 août 1991, lorsqu'un conférencier hostile aux immigrants et bien connu en Norvège, est venu à Brumunddal accompagné de plusieurs adeptes pour tenir une réunion en plein air. Plusieurs groupes organisés anti-racistes, venant principalement d'Oslo, s'étaient également rendus à Brumunddal pour l'occasion. Au cours de la bagarre qui s'est déclarée, plusieurs jeunes de la ville ont pris le parti du conférencier hostile aux immigrants et ont participé au passage à tabac des anti-racistes. Cette bataille de rue a fait la Une des médias du pays et la majorité de la population locale en a été très choquée.

Jusqu'à présent, la Norvège n'a connu que quelques incidents que l'on pourrait qualifier de violences racistes. Mais le tiers d'entre eux ont eu lieu à Brumunddal. C'est donc une ville atypique dans le pays – même si l'on tient compte du fait que ces incidents ne concernent qu'un nombre très restreint de personnes.

Une organisation bénévole («*Brumunddal på nye veier*» – «Brumunddal sur une voie nouvelle») a été créée au printemps de 1991, et elle a immédiatement pris contact avec le Maire et le Conseil de la commune qui ont saisi de la question le Ministre des Pouvoirs locaux et du travail. Ce dernier a rapidement mis en place un Comité ad hoc, composé de membres de l'administration locale, de «Brumunddal sur une voie nouvelle» et du pouvoir central. Ce Comité est chargé : 1) de résoudre la grave problème que connaît Brumunddal; et 2) de proposer des mesures à long terme pour la ville, qui pourraient être utiles à d'autres collectivités confrontées au même problème.



Le Comité ad hoc a commencé ses travaux le 5 septembre 1991 et a présenté un plan le 9 décembre 1991. Le **plan d'action de Brumunddal** est un projet pilote d'une durée de trois ans (1992-1994), proposant des mesures applicables, à la fois au niveau local et au niveau national. Le Ministère des Pouvoirs locaux lui a déjà octroyé 5 millions de couronnes. Le Ministère de la Justice, le Ministère de l'Environnement et la Direction de l'Immigration y contribuent également. Le Plan a été approuvé par le Conseil de Ringsaker, et la commune en inscrira les dispositions les plus utiles dans son budget ordinaire lorsque la période initiale de trois ans se sera écoulée.

### **Objectifs**

Le Plan d'action de Brumunddal est conçu pour apaiser la situation conflictuelle locale et pour servir d'expérience à d'autres collectivités qui auraient à affronter les mêmes problèmes. Son principal objectif est donc d'encourager et de coordonner sur le plan local les activités et les mesures favorisant l'instauration de bonnes relations entre les immigrants et la population locale, et de faire de Brumunddal un lieu de résidence agréable pour tout le monde.

### **Mesures prises d'ordre local**

- La plupart des mesures prises au plan local sont axées sur *les jeunes*, et notamment sur ceux qui participaient déjà au harcèlement des immigrants ou qui risquent d'être enrôlés dans ce type d'action. En d'autres termes, ces mesures sont, pour la plupart, de nature préventive. Elles se traduisent par des offres d'emplois adaptées à la situation, des programmes de formation, du travail social, des activités de type «clubs de jeunes», des services d'information et de conseils à leur intention, etc.
- *L'information* au sens large revêt aussi une grande importance. Les pouvoirs locaux, les responsables politiques, les écoles, les groupes et les organisations, ainsi que l'ensemble de la population locale, ont été dûment informés sur le racisme et l'immigration.
- Des mesures d'intégration ont été appliquées dans *les organisations bénévoles* et les groupes locaux. Ces organisations ont bénéficié d'un financement leur permettant de multiplier les points de contacts entre les immigrants et la population

locale.

- On s'est penché sur le *travail de la police*. En effet, cette dernière n'a pas pris au sérieux les premiers incidents de caractère raciste, se contentant de dire qu'il fallait que «jeunesse se passe». Le plan d'action stimule donc tout spécialement, par des mesures concrètes, la coopération entre collectivités locales et forces de police, et familiarise ces dernières avec les questions touchant au racisme et à l'immigration.

### **Evolution du plan d'action**

Le plan d'action de Brumunddal est, en Norvège, un projet pilote. En d'autres termes, nous avons dû tirer la leçon de l'expérience et de nos erreurs. Le projet n'a donc cessé d'évoluer.

A l'origine, certaines mesures visaient à régler dans les plus brefs délais un problème racial aigu. C'était la partie «halte au feu» du plan d'action. Mais, dans ces circonstances, le temps manquait pour procéder à une analyse approfondie de la situation avant d'appliquer des mesures. C'est pourquoi, au cours de la phase suivante, le plan d'action a été axé sur la mise au point d'un diagnostic collectif des problèmes de la ville. En outre, un anthropologue social s'est vu confier l'étude des processus culturels locaux en général, et de ceux des jeunes en particulier. Les résultats de cette étude seront disponibles dès l'automne de 1993.

Dans le plan d'action initial, les mesures intéressant directement la population immigrante étaient rares. Au départ, les immigrants n'ont d'ailleurs pas été invités à participer à sa conception. Par la suite, on s'est efforcé de connaître leur point de vue et de recueillir leurs suggestions sur d'éventuelles mesures, notamment les services fournis par l'administration locale. Une étude spéciale a été commanditée à cet égard et ses résultats seront également disponibles à l'automne de 1993.

Parmi les autres mesures prises, citons les projets de développement communautaire, des cours d'éducation physique destinés aux chômeurs, l'établissement de contacts avec les syndicats, des études sur le comportement, et des efforts de sensibilisation effectués en coopération avec l'organisation bénévole «Brumunddal sur une nouvelle voie».

Le racisme est un problème complexe, mais nous avons choisi, à la lumière de notre expérience, de nous concentrer sur l'aspect plus général de la marginalisation des jeunes de la localité, que ce soit à l'école ou au travail. En effet, la marginalisation les rend plus vulnérables aux activités et à la propagande des éléments racistes de la communauté. La prochaine phase du plan d'action devrait donc davantage être focalisée sur les programmes offerts aux jeunes par l'administration.

La prochaine phase sera aussi celle d'une intégration plus active des immigrants dans le système d'éducation, l'emploi et les activités de loisirs, disponibles sur le plan local.

Enfin, il faudra relever le défi qui consiste à les faire participer à l'évolution future du projet.

### **Organisation locale du projet**

Le plan d'action de Brumunddal est un projet d'une durée de trois ans (1992-1994), mené conjointement par la commune de Ringsaker et le Ministère des Pouvoirs locaux et du Travail.

La commune a chargé *un coordonnateur de projet* de coordonner et de diriger les activités du projet au niveau local, notamment celles de l'administration locale, les contacts avec les organisations bénévoles concernées, et avec les instances nationales. Il devra aussi participer à toutes les réunions de *l'organisation bénévole* «Brumunddal sur une voie nouvelle».

Du fait de cette approche multi-organisations, il a fallu créer un *groupe de liaison multi-organisations* représentant les divers secteurs intéressés au sein de l'administration locale, y compris la police. Ce groupe est chargé de coordonner les efforts de la collectivité locale, de les évaluer et de suggérer des priorités nouvelles pour le développement du projet.

Deux *consultants externes*, spécialisés dans le développement communautaire, participent également à ce projet.

Le *maire* et le *conseil communal* s'investissent considérablement dans le plan d'action, et contribuent ainsi à l'intégrer dans la politique et dans l'administration locale.

Le Ministère des Pouvoirs locaux et du Travail est chargé de maintenir le contact entre tous les participants, locaux et nationaux, et d'associer le plan d'action à d'autres projets contre le racisme, élargis à tout le pays.

### **Programmes à l'échelle nationale**

Le plan d'action de Brumunddal est directement associé à des programmes nationaux plus vastes de lutte contre le racisme. Par ailleurs, il est indirectement lié à d'autres projets nationaux visant la promotion de l'égalité des chances pour les immigrés et leurs familles.

Le plan d'action s'inscrit dans le cadre du principal projet politique norvégien intitulé («*Handlingsplan mot rasisme og etnisk diskriminering*»); c'est un projet de lutte contre le racisme et la discrimination ethnique – individuelle et institutionnelle, intentionnelle ou involontaire – qui a été lancé en mai 1992 par le Gouvernement norvégien. Le document énumère les tâches à accomplir entre 1992 et 1995. Victimes, agresseurs et institutions concernées constituent les groupes cibles. Les méthodes utilisées sont notamment, la recherche et la documentation, la systématisation et la diffusion des résultats des projets locaux, l'intégration de perspectives anti-discriminatoires dans les programmes des institutions intéressées, ainsi que la conception d'un système national de médiation, de dépôt de plaintes et de surveillance. Un coordonnateur a été chargé de mener à bien le projet norvégien multi-organisations de lutte contre la discrimination.

En décembre 1992, un séminaire a été organisé sur l'équilibre à respecter entre la protection juridique à l'égard du racisme et la liberté d'expression. Il a déclenché un débat dans l'opinion publique puis un débat au Parlement sur l'efficacité de la législation norvégienne à l'égard des manifestations racistes en public, y compris le dénigrement racial. Le procureur de la République a renouvelé son engagement d'appliquer la législation existante: le Ministère de la Justice a également pris l'initiative de clarifier certaines dispositions législatives pour améliorer la protection juridique dans ce domaine.

Un Groupe de travail nommé par le Ministère des Pouvoirs locaux et du Travail a présenté un rapport sur les moyens d'améliorer la collecte de données sur la violence et les harcèlements raciaux (décembre 1992). Les propositions du Groupe de travail sont sur le point d'être appliquées dans les institutions concernées.

Par ailleurs, plusieurs projets de recherche ont été commandités. Le principe général est que la diffusion des résultats de la recherche est absolument prioritaire.

### **Résultats**

Au niveau local, le Plan d'action de Brumunddal a produit plusieurs résultats positifs. Les victimes, que ce soient les membres des familles d'immigrants ou les personnes luttant contre le racisme, ont constaté qu'ils faisaient l'objet de beaucoup moins de discrimination. Par ailleurs, les activités anti-racistes se sont multipliées dans les écoles, dans les organisations bénévoles ou dans l'administration locale.

Les collectivités locales ont pris conscience qu'à plus long terme, elles devront faire en sorte que le phénomène du harcèlement des immigrants et des personnes combattant le racisme commis par de jeunes agresseurs soit perçu comme un problème structurel, et non pas uniquement comme un problème isolé. Elles devront donc en tenir compte désormais lors de l'élaboration des programmes destinés aux jeunes à l'avenir. Elles doivent étudier la meilleure manière de prévenir la marginalisation de ces jeunes dans la communauté locale.

### **Enseignements à tirer de l'expérience**

Le plan d'action de Brumunddal se soucie tout particulièrement de faire connaître ses résultats et de partager son expérience. Un rapport a déjà été publié concernant les travaux des consultants externes sur le développement communautaire, effectués au cours de la première année du projet. En outre, le coordonnateur local et le maire ont donné des conférences, accordé des entrevues, et participé à des émissions de télévision pour témoigner de cette expérience.

*Le plan d'action n'est pas encore arrivé à son terme, mais on peut déjà en tirer plusieurs enseignements.*

Il est essentiel que ce type de projet bénéficie du *soutien généralisé* de la population locale. Au cours de la première année, une grande partie des travaux visait à y intéresser cette population locale, notamment l'administration locale et les organisations

bénévoles, et à les convaincre que c'était là «leur projet» afin que les activités ne disparaissent pas purement et simplement à la fin du mandat et du financement extérieur.

De grands efforts ont donc été déployés pour favoriser un *consensus sur l'histoire* locale et la situation actuelle. Brumunddal en avait besoin pour compenser la couverture médiatique extrêmement négative dont elle avait souffert. La communauté locale s'est donc mise à débattre publiquement de questions comme: quel genre d'endroit est Brumunddal? Pourquoi la ville est-elle devenue un théâtre privilégié de l'expression raciste? Le maire, le coordonnateur local du projet et les experts locaux ont coopéré avec les consultants externes pendant ce débat.

Cette analyse s'est également imposée *au sein de l'administration locale* car le plan d'action adopte une action multi-organisations.

La première condition a été *d'admettre* qu'il y avait un problème sur le plan local.

Si l'on souhaite favoriser un consensus, à la fois au sein de la communauté locale et au sein de l'administration locale, il convient d'élaborer ensemble *un langage et des concepts communs à tous*.

La population et l'administration locale ont débattu ensemble de ce qu'il convenait de faire et *des possibilités d'actions*. Les consultants de l'extérieur se sont efforcés, quant à eux, de favoriser la compréhension individuelle de ces éventuelles solutions.

*La prise de mesures concrètes* est essentielle, ainsi d'ailleurs que *le partage des responsabilités* entre les institutions pertinentes. Le coordonnateur local du projet ne devrait en aucun cas assumer seul la responsabilité de la réussite ou de l'échec du projet.

La création de *nouveaux réseaux de coopération*, par exemple avec des organisations bénévoles ou l'administration locale est nécessaire. C'est aux responsables de l'administration locale qu'il revient de faire le premier pas à cet égard.

*La systématisation de l'apprentissage et des expériences acquises* dans le cadre du plan d'action doit être accessible au public et être permanente.

Il faut se garder de sous-estimer *l'ascendant des hommes politiques et des personnalités locales* ainsi que l'impact de leur exemple. Ce sont les moteurs de la mobilisation rapide et massive de la population locale lorsque se produisent des incidents graves de caractère raciste. Sans aucun doute, la réaction rapide et positive des responsables politiques nationaux à l'égard des événements de Brumunddal a joué un rôle déterminant.

*La coopération avec la police* est cruciale lorsqu'il faut réagir contre un grave incident de caractère raciste, ainsi d'ailleurs que lorsqu'il s'agit d'appliquer des mesures de prévention à plus long terme.

Le *rôle des médias* est indiscutable. A Brumunddal, on a vu combien l'orientation d'un reportage peut émouvoir l'opinion publique et donc la pousser à agir que ce soit dans un sens ou dans l'autre.

Les mesures les plus efficaces ne sont pas forcément celles qui exigent le plus de crédits. Ainsi, dans certains cas, *la réorganisation de programmes existants et la création de nouveaux réseaux* de coopération ont produit d'aussi bons résultats l'une que l'autre.

A court terme, les mesures prises en matière d'emploi et l'action de la police se sont révélées être les solutions les plus efficaces, du fait de la participation des *autorités nationales*. Reste à voir cependant s'il en ira de même à long terme.

Enfin, l'objectif du plan d'action a quelque peu évolué: il ne s'agit plus uniquement d'empêcher la résurgence du conflit, mais de sensibiliser *la communauté locale de lui donner la capacité de se mobiliser* face à un grave incident de caractère raciste, et à long terme de promouvoir la tolérance au sens le plus large.

Long Litt Woon

Roy Carstens





## **8. Bureau régional de Potsdam pour les étrangers**

Potsdam, Allemagne

### **Introduction**

Le Bureau régional de Potsdam pour les étrangers (RAA) a été créé en 1992. Des bureaux similaires fonctionnent dans plusieurs villes de l'Allemagne de l'Ouest. Le premier d'entre eux, créé il y a 10 ans à Berlin-Ouest en tant qu'association déclarée, a trouvé son pendant à Berlin-Est juste après la réunification puis dans les autres nouveaux Länder, à commencer par le Brandebourg.

Le racisme et la xénophobie sont aussi répandus et ancrés dans le Brandebourg que dans les autres Länder, à la différence que les nouveaux Länder de l'Est ne comptent que très peu d'immigrés. Le problème, ici, n'est donc pas celui de l'intégration mais de la lutte contre le racisme. Bien que le Brandebourg ait une frontière commune avec la Pologne et qu'il constitue, pour les demandeurs d'asile, de l'Est notamment, le passage quasi obligé vers l'Allemagne, le pourcentage d'étrangers y est encore très faible (2 %).

### **Description des activités du RAA de Potsdam**

Il me semble parfois que nous sommes coupables de tromperie: nous voulons faire reculer le racisme, combattre l'extrême droite et faire baisser la violence en menant des actions dans les écoles, et avec les jeunes sur la plan culturel, ainsi que par un travail de formation et de conseil auprès des étrangers et des Allemands.

Nous suscitons des espoirs irréalisables car nous ne pouvons, au mieux, régler que quelque cas. Nos interventions, essentiellement pédagogiques, n'abordent même pas les causes sociales de la présente situation de misère à laquelle beaucoup réagissent en se tournant contre ceux qu'ils considèrent comme les «faibles». En outre, elles ne peuvent se faire qu'après-coup et nous devons veiller à ce que les autorités ne trouvent pas en nous un prétexte pour fuir leurs responsabilités, en prétendant: «c'est le rôle du RAA». C'est uniquement parce que nous nous savons largement soutenus,

individuellement et collectivement, que nous arrivons à dépasser notre sentiment de découragement et que nous nous acharnons à poursuivre notre action.

Notre bureau n'existe pas depuis très longtemps. Nous sommes une association déclarée (Regionale Arbeitsstellen für Ausländerfragen e.V. Brandebourg und Berlin) dont les principaux locaux se trouvent dans la partie Est de Berlin. Nos liens avec l'Etat fédéral sont d'une part, assez lâches pour ne pas entraver notre liberté d'action et ne pas nous empêcher de présenter des demandes de fond et de l'autre assez étroits pour nous permettre de pénétrer dans les écoles et nous voir confier la mise en oeuvre de projets d'Etat.

Au Brandebourg, seules Potsdam et Francfort sur l'Oder comptent actuellement un RAA mais cinq autres bureaux régionaux y seront créés au courant du premier semestre de 1993, dans les villes suivantes: Angermünde, Lübbenau, Storkow, Wittenberge et probablement Strausberg. Le ministère de l'Education, de la Jeunesse et des Sports y déléguera huit enseignants, six heures par semaine. En outre, six travailleurs sociaux, rémunérés par le Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, de la Santé, et de la Condition féminine, par l'intermédiaire des Commissions pour étrangers, agiront sur le terrain. Neuf personnes - quatre dans le cadre de programmes de création d'emplois, trois rémunérées au titre du projet-pilote, ainsi que deux enseignants détachés - travaillent actuellement au Bureau de Potsdam, qui coordonne les activités des autres RAA. Une équipe consultative itinérante, de quatre membres qui ne cessent de se déplacer, est affiliée au RAA de Potsdam. Nos activités sont subventionnées par la Fondation Freudenberg à Weinheim, près de Heidelberg.

En 1992, nous avons lancé plusieurs actions que nous souhaiterions poursuivre, voire développer, en 1993.

Permettez-moi de décrire brièvement certaines d'entre elles.

### **"Journées d'action contre l'exclusion et la violence"**

Nous aidons les écoles à préparer et à organiser des journées d'action sur la coexistence harmonieuse de peuples d'origines diverses et la lutte contre la violence. Pour ce faire, nous leur envoyons des orateurs, nous les aidons à mettre sur pied leurs activités et à en définir le contenu et enfin, nous participons directement à la tenue de ces «Journées». Lorsqu'un enseignant ose, ainsi, sortir des sentiers battus, il est

généralement surpris par la facilité de concrétisation d'une telle initiative; en effet les enfants souhaitent généralement poursuivre ce mode d'apprentissage axé sur la mise en oeuvre de projets.

Nous cherchons actuellement à intensifier notre action de conseil à l'égard du personnel enseignant. Ainsi, une équipe Est-Ouest consacre une semaine à la préparation d'un projet scolaire et une deuxième semaine à sa mise en oeuvre. Nous avons réussi à trouver, au sein ou en dehors des écoles, plus de 20 personnes dotées de compétences diverses dans les domaines de la lutte contre la violence et de l'apprentissage multiculturel. Leur collaboration devrait non seulement apporter nombre d'idées neuves sur la façon d'éveiller la curiosité et l'intérêt pour les étrangers tout en faisant décroître l'hostilité à leur égard, mais aussi - par le biais d'une formation réciproque - permettre la constitution d'une équipe d'orateurs, de conseillers et de multiplicateurs. Bien rares sont aujourd'hui les personnes capables de redonner courage à ceux qui éprouvent un sentiment d'impuissance face à ce regain de violence.

### **Ateliers musicaux avec des artistes étrangers**

Dans le cadre de «La Fête de la Culture» organisée pendant la «Semaine du Résident étranger» à l'automne de 1992, nous avons demandé à des groupes musicaux et à des troupes de théâtre de donner des représentations ponctuelles dans diverses communautés «sensibles». Cette formule ne nous paraissant pas épuiser les possibilités de contact avec telle ou telle culture étrangère, l'un de nos collègues, originaire de Bulgarie, cherche à associer ces spectacles à des ateliers. Nous avons alors constaté, une fois de plus, que la musique adoucit les moeurs: en effet, des jeunes qui, au départ étaient parfois franchement hostiles aux étrangers, l'étaient beaucoup moins ensuite, surtout si on avait réussi à les motiver et à leur expliquer quel pouvait être leur rôle. On peut quand même se demander si l'on arrive à autre chose qu'à renforcer certains préjugés tels que «Les Noirs ont le rythme dans la peau». Nous cherchons maintenant à intellectualiser cette baisse d'animosité ressentie à l'occasion des activités.

### **Envoi d'orateurs étrangers**

Notre collègue du RRA de Potsdam, le plus sollicité est un enseignant zairois (noir), docteur en économie de l'Université Libre (freie Universität) de Berlin. Il visite

inlassablement les établissements scolaires du Brandebourg - des maternelles aux lycées - et raconte, pour les avoir vécues, l'Afrique et la difficulté d'être noir en Allemagne. Nous savons que, dans certains villages, son passage a été commenté pendant plusieurs jours. Il s'est aussi adressé récemment à d'autres institutions, la Bundeswehr (armée allemande) par exemple. Nous avons également d'autres orateurs étrangers que nous n'envoyons pas uniquement dans les écoles. Nous sommes en contact avec la Commission pour étrangers du Quartier Général de la police à Potsdam.

### **Groupes de travail extra-scolaires**

Depuis peu nous faisons venir dans les écoles différentes catégories d'artistes, marionnettistes ou clowns par exemple. Pendant plusieurs jours, avec les enseignants et les élèves, pendant les heures de classe, et en dehors, ils élaborent un projet pour faire accepter «l'étranger» et trouver aux conflits, des solutions non violentes. Le travail ne s'arrête cependant pas avec le spectacle. Notre objectif est que chaque projet - y compris les «semaines d'action» - aboutisse à la constitution, d'un ou de plusieurs groupes de travail. L'expérience montre que l'on peut atteindre ce but.

Nous cherchons ainsi à organiser, pour les enfants et les adolescents, de nouvelles activités d'après-midi qui remplaceront celles qui ne fonctionnent plus.

Leurs thèmes et leur forme doivent permettre à ces jeunes d'y donner suite tout en collaborant et en tissant des liens avec des adultes.

Il est indiscutable en effet que les carences affectives et le manque de discernement lié à l'inaction expliquent, entre autres, pourquoi tant d'enfants et de jeunes sont prêts à se lancer dans la violence et l'extrémisme de droite.

### **L'allemand comme langue étrangère**

Les enfants et les jeunes, réfugiés, demandeurs d'asile ou Allemands de souche originaires d'Europe de l'Est, ne parlent pas, ou guère, allemand. N'ayant pas, à proprement parler, été préparés à cette situation, les enseignants du Brandebourg désirent vivement apprendre à enseigner l'allemand comme langue étrangère» et s'informer, à cette occasion, des causes des migrations et des différences entre telle ou

telle culture. Un spécialiste du groupe de travail de l'université de Potsdam «Migration et politique étrangère» et d'autres experts leur dispensent donc une formation intensive (8 heures d'affilée en général) de haut niveau pour les armer à affronter cette situation nouvelle. Cette initiative a été prise en coopération avec l'Institut pédagogique brandebourgeois (PLIB).

Nous espérons à cet égard que le programme de formation supérieure des enseignants comportera désormais des cours sur l'enseignement de l'allemand comme langue étrangère». En collaboration avec le PLIB, nous avons envoyé des invitations à deux séries de réunions sur cette question prévues pour novembre 1992 et janvier 1993. Les spécialistes, parties prenantes, ont présenté un plan d'action en la matière.

### **Accueil des réfugiés de guerre bosniaques**

Le RAA de Potsdam a mis en œuvre un projet intitulé «Rompre l'isolement des réfugiés de l'ex-Yougoslavie», en collaboration avec le «Groupe d'aide au Mouvement pour la paix dans l'ex-Yougoslavie» et «l'Association culturelle de l'Europe du sud-est», qui ont tous deux leur siège à Berlin.

Lancé en octobre 1992 ce projet est mis en œuvre de manière satisfaisante et devrait s'achever en juin 1993.

Des psychologues, médecins, enseignants etc., bosniaques, croates et serbes, femmes pour la plupart, quelquefois réfugiés eux-mêmes, souvent bilingues, ainsi que quelques Allemands, sont envoyés par groupes de trois dans l'un des cinq foyers d'accueil pour réfugiés créés au Brandebourg. Ils ont notamment pour rôle d'aider les adultes à régler des problèmes de tous ordres, d'enseigner aux jeunes leur langue maternelle, de mener auprès des enfants et des adolescents une action extra-scolaire et d'organiser des prises de contact avec des Allemands. Le projet prévoit une réunion mensuelle de l'équipe ainsi qu'une formation de haut niveau dispensée aux membres de cette dernière et aux directeurs et personnel des foyers d'accueil.

### **Equipe consultative itinérante pour Rom**

Ce sont les grandes différences culturelles entre les Allemands et les Rom et les

problèmes que rencontrent avec ces derniers, et notamment avec les demandeurs d'asile originaires de Roumanie, les personnels de l'administration des foyers d'accueil et des groupes importants de la population, qui ont poussé les autorités brandebourgeoises à constituer une équipe consultative itinérante pour Rom, chargée de visiter les foyers d'accueil. Il est à souligner que ces problèmes sont dus, en partie au moins, à une méconnaissance de «l'autre» et à de véritables difficultés de communication.

Un Rom et deux Bulgares, dont l'un parle le roumain, travaillent au sein de cette équipe, dont les activités sont coordonnées par l'un de nos collègues allemands du RAA.

Une fois par semaine au moins, l'équipe passe une journée entière dans l'un ou plusieurs des foyers d'accueil afin de régler les difficultés majeures et de tenter d'éviter les conflits.

Permettez-moi, pour finir, de citer les points forts des activités en préparation, dans le cadre desquelles nous nous occupons aussi bien d'enfants et d'adolescents que d'adultes:

- apprentissage multiculturel dans les maternelles et les garderies;
- lutte contre les problèmes posés par la violence dans les médias;
- recherche d'une plus grande ouverture sur le monde, par le biais de la chanson, dans la tradition des paroliers est-allemands;
- lutte contre l'indifférence au retrait des forces de la CEI, pour des échanges de vues tenus après la présentation du film d'Helga Reidemeister: «Rodina signifie patrie»;
- amélioration de l'entente germano-polonaise, par la création de groupes d'études sur l'histoire commune aux deux pays et par des contacts entre écoles, (primaires notamment).

Nous avons le sentiment d'oeuvrer pour la condamnation, par la société, du racisme, de l'extrême droite et de la violence. Nous nous battons pour que de plus en plus de gens condamnent ouvertement ces comportements dans leur vie de tous les jours, dans les

institutions, en politique, par leurs paroles et leurs actes.

Hilde Schramm





## 9. Activités culturelles dans la région du Latium Italie

### Contexte

Le Latium, parmi les régions italiennes, est sans doute la région ayant la plus forte présence d'étrangers, et particulièrement, de citoyens extra-communautaires. En effet, 25% de la présence étrangère en Italie se concentre dans la région du Latium, et surtout dans la ville de Rome, qui absorbe plus de 90% de la composante étrangère pour le Latium. D'autres concentrations massives se retrouvent sur le territoire de Latina, ainsi que dans quelques autres localités, dans les environs de Rome principalement.

Les étrangers sont en grande partie employés -certaines ethnies surtout- comme employés de maison, dans le secteur du bâtiment, de la restauration et activités y afférant (restauration rapide, boulangerie, autres), de l'artisanat, de la vente ambulante. Les mineurs sont d'habitude intégrés dans les écoles d'Etat.

Une grande partie de cette population étrangère présente sur le territoire régional semble jouir d'une condition de stabilité relative en ce qui concerne le travail, le logement, etc, ... Une autre partie de cette population, toutefois, doit faire face à des situations d'une difficulté extrême, principalement par rapport à la question du logement et du travail; en d'autres termes, les problèmes résident dans la possibilité de s'insérer réellement dans notre société.

Ceci est dû aux modalités de l'immigration en Italie et à l'insuffisance de services adéquats, cette insuffisance étant partiellement causée par le développement soudain et imprévu du phénomène de l'immigration; quelquefois aussi, elle est due à une forme sous-jacente de méfiance ou de racisme latent, engendrée ou encouragée par la conjoncture économique actuelle.

### Racisme et xénophobie

L'expérience de l'immigration, vécue directement ou indirectement par une part considérable de la population du Latium, a évité jusqu'à présent que ne se produisent de sérieux phénomènes de racisme et de xénophobie. A notre avis, il faut ajouter à ceci que le fond culturel de la population italienne, fruit d'origines culturelles très diverses et variées, donne lieu à une certaine tolérance.

Evidemment, des formes de racisme, bien que latentes, existent sur notre territoire. On a assisté à des épisodes d'intolérance, parfois très sérieux; ainsi, par exemple, les difficultés d'accès à certains types de travaux sont plus marquées pour certaines nationalités que pour d'autres et témoignent du fait que le phénomène du racisme existe, et est plus étendu qu'il n'y paraît.

Il est clair aussi que, sans parler de l'extrémisme, l'influence de stéréotypes culturels est présente et une certaine dichotomie est en train de se développer entre des positions rationnelles (qui conduisent à l'acceptation) et des sentiments de peur et de préoccupation vis-à-vis de l'«autre», qui est vu -actuellement surtout- comme un antagoniste, un danger.

Une enquête effectuée dans une école, à laquelle ont participé également des étudiants français, a fait ressortir, d'une part, la sensibilité des étudiants en faveur d'une dimension multiculturelle, et la nécessité d'accepter la diversité; d'autre part toutefois, elle a également mis en évidence une peur profonde que l'immigration puisse devenir un danger pour notre pays, ainsi qu'un danger pour chaque individu, surtout en ce qui concerne les problèmes de violence, de chômage, etc. (stéréotypes culturels).

Le phénomène de la xénophobie, tel que l'on commence à le percevoir sur notre territoire (on a assisté récemment à des phénomènes d'intolérance assez étendus), se manifeste toutefois en grande partie là où se trouvent des concentrations importantes d'étrangers, qui se produisent spontanément et souvent dans des conditions extrêmement pénibles, et qui, précisément du fait des conditions de vie inadéquates, créent des problèmes pour la population locale en raison de phénomènes en rapport avec la marginalisation.

Il faut dire toutefois que des phénomènes de rejet des étrangers se sont produits même là où n'existaient pas de fortes concentrations ou de conditions de vie difficiles, mais simplement une augmentation importante quantitativement de la présence étrangère.

## **Les programmes**

Consciente de cette réalité, et tout spécialement consciente du fait que le phénomène du racisme et de la xénophobie est engendré par des matrices culturelles, en sus des situations de marginalisation, et que par conséquent, ils doivent en premier lieu être traités sur le terrain culturel; la région a lancé, et est en train de mettre en oeuvre depuis quelques temps déjà, toute une série d'initiatives visant au développement de la culture de la solidarité, de la connaissance des cultures différentes, de l'éducation à la cohabitation, à la coexistence et à l'interculturalisme.

Tout particulièrement, l'action de promotion a insisté sur deux domaines différents: la connaissance des cultures et des réalités vécues par les immigrés, la création d'une culture de la solidarité, l'éducation au développement commun des peuples, la lutte contre les phénomènes de xénophobie et pour la conservation de la culture d'origine.

Evidemment ce type d'initiatives, s'il veut être véritablement efficace, doit être inséré dans un contexte politique d'interventions se proposant d'éliminer les causes profondes du phénomène examiné qui, ainsi qu'il a été mis en évidence plus haut, sont souvent de type économique et social.

Il est donc nécessaire de prévoir, en plus d'interventions spécifiques, des politiques qui interviennent, actuellement surtout, dans les secteurs du logement, de l'emploi, de la santé, etc, ... afin de contrer les risques liés à une situation économique conjoncturelle qui pourrait déclencher une «guerre des pauvres».

## **Les interventions**

Nous ne réexaminerons dans ce document que quelques unes des initiatives promues dans le cadre d'un ensemble d'initiatives.

### *Rencontres entre les populations:*

Celles-ci existent depuis quelques années déjà; il s'agit de manifestations qui, pendant une période de deux semaines environ, se déroulent dans des lieux accessibles à toute la population tant italienne qu'étrangère (villes historiques, foires,...) et offrent des

possibilités de faire connaissance, de se rencontrer, de participer.

Près des stands réservés aux communautés et ethnies présentes (espaces aménagés sur une base culturelle), la population peut assister à des spectacles (danse, musique, ...) mis en scène par les communautés elles-mêmes, à la présentation de films, d'expositions ou de défilés de mode, ainsi qu'à des cours de danse typique ou autres. Au cours de la manifestation ont lieu en outre des débats et des rencontres de différents types traitant des thèmes de l'immigration, de l'interculturalisme et de l'insertion à la fois sociale et dans le monde du travail.

Enfin, une section spéciale est prévue pour les activités interculturelles pour les enfants. Ces manifestations, qui ont lieu depuis quelques années déjà, ont été très suivies par la population et ont été à l'origine de rapports plus étroits, et même d'amitié, entre les ethnies présentes et des groupes, des écoles ainsi que des visiteurs individuels.

Nous nous proposons de développer ce type d'initiatives par une décentralisation et un aménagement -bien que limité vu les coûts assez élevés et la difficulté qu'il y a à aménager des stands- prévu dans les zones périphériques, surtout dans les quartiers où la présence des immigrés est plus élevée.

*Information:*

Une deuxième initiative, destinée à toucher la population toute entière, concerne la presse et la diffusion d'un quotidien à travers les canaux réguliers qui traite spécifiquement des thématiques interculturelles et de l'immigration, et offre des informations concernant les diverses initiatives publiques et privées prises à cet égard.

A peine sortie de sa phase expérimentale, qui d'ailleurs a eu un impact considérable, cette initiative a été réalisée par le biais de la présence dans les kiosques d'un supplément hebdomadaire à un grand quotidien romain (le «Paese Sera»), sortant chaque lundi, mais qui n'est pas publié régulièrement.

L'initiative, qui a joui d'une grande publicité, vise à diffuser les thèmes en question auprès du grand public: bien qu'elle exige, dans sa phase de démarrage, un investissement de capitaux assez lourd, elle devrait atteindre l'auto-suffisance avec le temps.

Bien accueillie par le public romain, comme par les immigrés, cette initiative, après la phase expérimentale, sera bientôt reprise et étendue.

Dans le domaine scolaire, en collaboration avec les organismes scolaires, les communautés étrangères, des organisations non-gouvernementales, des syndicats et des organisations sociales, trois actions spécifiques sont actuellement en cours d'exécution, à savoir:

UNE CAMPAGNE DE JUMELAGE ENTRE LES ECOLES DU LATIUM ET LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT:

Cette campagne, qui a démarré il y a trois ans environ et qui est financée, entre autres, par le Ministère des Affaires étrangères dans le cadre de la législation pour la coopération internationale et pour l'éducation au développement, engage diverses écoles de la région ainsi que des écoles de pays en voie de développement. Cette campagne a suscité de l'intérêt de la part des instituteurs, ainsi que des écoliers et étudiants, et voit la participation directe du monde de l'immigration (par exemple sous forme d'intermédiaire avec les pays d'origine).

Des séminaires ont été organisés au cours de cette campagne, avec la coopération de partenaires de pays en voie de développement, pour la formation et le perfectionnement des professeurs, ainsi que des rencontres et des échanges avec les étudiants des écoles participants au programme.

Un des résultats qui méritent d'être signalés est la participation (de la part d'écoles de type technique-professionnel surtout) à des activités de coopération effective au développement des pays jumelés, et parfois même gérées directement par les parties intéressées.

CAMPAGNE D'EDUCATION INTERCULTURELLE

S'adressant encore au domaine scolaire, cette campagne est plus récente et devra être étendue jusqu'à comprendre toutes les écoles du Latium.

Sont prévus des programmes d'information, de formation (enseignements de sujets différents pour divers opérateurs), de production de matériaux, d'équipements pour cours didactiques, de «présence» des représentants des diverses ethnies (d'après le

choix effectué par les écoles elles-mêmes).

Cette campagne, qui reprend des activités déjà réalisées, et qui utilise des matériaux et équipements déjà présents (dont on parlera ci-dessous), engage déjà un nombre considérable d'écoles.

#### CAMPAGNE «PER DIRE UGUALI» - «POUR SE DIRE EGAUX»

Cette campagne se référant spécifiquement à la lutte contre le racisme et la xénophobie, vise les écoles du cycle secondaire supérieur; elle aussi se concentre sur toute une gamme d'activités de formation, d'information et d'autres éléments de même type.

Toute une série de convergences a pu être réalisée grâce à cette campagne entre le monde de l'école, le monde de la recherche scientifique, de l'édition spécifique, des organisations de volontariat et autres forces sociales.

Ainsi que son nom le laisse entendre, le projet, lancé il y a quelques années par notre région en collaboration avec le CIDI (organisation d'enseignants au niveau national), vise à faire prendre conscience de toutes les similitudes et différences réciproques pour aboutir, dans le respect de l'identité de chacun, à un seul cadre culturel.

Dans le contexte de ce projet ont été conçus et réalisés des matériaux sous forme de fiches prévues à cet effet, à la portée des enfants du cycle d'éducation obligatoire, et qui soumettent des observations, des comparaisons, des éléments de recherche et de réflexion sur quelques aspects de la vie et des cultures du Nord et du Sud de la planète.

Un autre produit de ce projet est un jeu qui, par le moyen de polygones réguliers, de côtés égaux mais de couleurs différentes, tend à construire une réalité unique. Après avoir été distribué dans certaines écoles, ce jeu a connu un temps de stagnation dû aux coûts très élevés de fabrication.

Récemment, le matériel du projet «Kaleidoscope», qui est connu et utilisé dans plusieurs zones du territoire italien, a été repris et, en accord avec d'autres pays européens (Espagne) et pays en voie de développement (Tunisie entre autres) a été soumis à la Communauté Economique Européenne aux fins de l'obtention d'un financement. Ce projet révisé tend à l'expérimentation et à l'emploi du matériel dans les écoles d'autres pays.

D'autres équipements didactiques ont été réalisés dans d'autres secteurs, dans le cadre de différents projets régionaux.

Finalement, nous avons entrepris et continuons d'essayer de jeter les bases pour que le racisme toujours latent dans l'humanité n'évolue pas vers des formes extrêmes, mais au contraire, puisse disparaître.





## 10. Mesures de lutte contre le racisme et l'animosité envers les étrangers à Berlin

Allemagne

### La situation dans la ville de Berlin réunifiée

Les changements politiques survenus dans l'Europe de l'Est et du Sud-Est depuis la disparition de la frontière inter-allemande et l'ouverture des frontières européennes orientales ont entraîné un important afflux d'immigrants de ces régions en République fédérale d'Allemagne; Berlin, métropole européenne la plus proche de l'Est, et ville qui compte la population la plus nombreuse de minorités sédentaires provenant de ces pays, est particulièrement touchée par l'immigration. Celle-ci ira peut-être en diminuant mais, selon les circonstances, elle pourrait encore s'accroître.

Les structures autoritaires inhérentes à la société de l'ancienne République démocratique allemande, largement fondées sur l'endoctrinement et le rejet de tout ce qui était étranger ont produit certaines différences reconnaissables dans les attitudes des habitants de Berlin-Est par comparaison avec leurs homologues de Berlin-Ouest sur la question des non-Allemands résidant en Allemagne. Les actes de violence criminelle mettant en cause de jeunes Allemands d'extrême droite se sont produits pour la plupart à Berlin-Est.

Mais on ne saurait caractériser comme xénophobe la totalité de la population de Berlin-Est. Les derniers sondages d'opinion ont montré que les différences entre l'Est et l'Ouest, en ce qui concerne le degré d'ouverture à l'égard des étrangers, se sont atténuées. Mais on notera toutefois que cette ouverture ne va pas, à l'Est, jusqu'au désir d'avoir des contacts plus étroits (par exemple, liens d'amitié, mariage, etc.) avec des non-Allemands.

## Faits et chiffres

- Berlin compte une population étrangère d'environ 11 %, soit, numériquement, environ 385 000 personnes;
- 2 à 3 % seulement de non-Allemands habitent l'Est de la ville; il s'agit pour la plupart d'anciens travailleurs sous contrat provenant du Vietnam, de l'Angola, du Mozambique et de Pologne;
- la population turque représente le pourcentage d'étrangers le plus important avec environ 139 000 personnes; viennent ensuite 55 000 ex-Yougoslaves et environ 30 000 Polonais;
- il y a actuellement quelque 45 000 réfugiés et demandeurs d'asile à Berlin, dont la plupart sont hébergés dans des centres d'accueil d'urgence et reçoivent une allocation sociale.

## L'animosité à l'égard des étrangers, discrimination et tolérance

Les plaintes soumises au Bureau du Commissaire aux migrants permettent d'identifier plusieurs domaines dans lesquels la discrimination ethnique a pu se manifester<sup>19</sup>. Ces constatations correspondent pour la plupart à celles des commissions pour l'égalité des chances et la non discrimination, mises en place il y a quelques années dans certains pays d'Europe:

- actes de violence d'inspiration xénophobe ou raciste sur des personnes ou sur leurs biens;
- inégalité de traitement dans l'accès à l'emploi et au logement, dans les institutions d'éducation ou de formation profession-

---

<sup>19</sup> «Die Ausländerbeauftragte des Senats», qui a été traduit ici par Commissaire aux migrants, est un bureau de l'Etat s'occupant des étrangers et des difficultés que ceux-ci peuvent rencontrer durant leur séjour à Berlin. Le Bureau fournit également des brochures d'information détaillées et des services de consultation gratuits au public.

nelle et dans les services et établissements des collectivités;

- insultes, humiliations et menaces à caractère discriminatoire sur le lieu de travail ou dans l'institution de formation professionnelle, dans les médias et dans certaines organisations politiques;
- violence entre jeunes de nationalité et d'origine différentes.

Par comparaison avec les autres villes allemandes, Berlin occupe une place modeste en ce qui concerne les actes de violence dirigés contre les étrangers ou les demandeurs d'asile. Cela s'explique par un certain nombre de raisons:

- \* une habitude très ancienne de cohabitation entre Berlinois de diverses nationalités et origines à Berlin-Ouest;
- \* une politique municipale qui accorde beaucoup d'intérêt aux étrangers et à leur intégration dans la société allemande;
- \* un travail de relations publiques qui fait l'admiration des autres villes;
- \* un grand nombre de centres de consultation et d'organisations d'entraide qui s'occupent des problèmes spécifiques des divers groupes non allemands et qui adhèrent aux idéaux de la compréhension interculturelle;
- \* les mesures préventives mises en place par la police et la bonne volonté manifestée par celle-ci pour protéger efficacement les logements des demandeurs d'asile en cas de situation menaçante.

En dépit de ces influences relativement positives, le fait que des sociétés étrangères et des hommes d'affaire étrangers continuent d'exprimer leurs préoccupations sur leur sécurité en Allemagne ne saurait être négligé. Particulièrement important pour Berlin, il indique que, à côté de la sécurité objective, il importe également de renforcer l'impression subjective de sécurité auprès des étrangers dans cette ville. Cela ne dépend pas seulement d'une protection efficace par la police dans des situations menaçantes; il faut également une tolérance et une acceptation visible à l'égard des étrangers dans les situations de la vie quotidienne.

Le Commissaire aux étrangers s'est récemment inquiété du nombre de rapports reçus concernant des incidents de non-Allemands ayant été maltraités ou insultés, en raison de leur origine ethnique, par des fonctionnaires de police berlinois en service - dans un cas, il a été fait état d'injures antisémites. Le commissaire a exigé une explication immédiate de la part des parties responsables. Des enquêtes judiciaires sont en cours, mais n'ont toutefois donné aucun résultat jusqu'à présent. De tels incidents compromettent les efforts déployés, avec l'appui du commissaire, par la police berlinoise pour établir une relation de confiance avec la population non allemande.

### **La discrimination ethnique dans la vie quotidienne - Solutions possibles**

La vaste majorité des plaintes signalées au Commissaire aux étrangers à propos de la discrimination ethnique concernent l'inégalité de traitement dans les situations de la vie quotidienne. Elles portent notamment sur:

- l'inégalité de traitement dans l'accès à l'emploi ou sur le lieu de travail;
- l'inégalité de traitement dans l'accès au logement ainsi que sur la discrimination de la part des voisins;
- l'inégalité de traitement dans les domaines de l'éducation et de la formation professionnelle;
- l'inégalité de traitement dans les services et établissements communautaires (notamment dans les discothèques et les restaurants);
- les insultes discriminatoires, les humiliations et les menaces sur les lieux de travail et sur les lieux d'étude, dans les médias et dans la publicité et la part d'organisations politiques et d'individus anonymes.

La discrimination ethnique, par exemple l'inégalité de traitement en raison de la couleur de la peau ou du pays d'origine, peut être extrêmement facilement prouvée si les caractéristiques d'un délit sont présentes. Dans la plupart des cas, les victimes ont la loi de leur côté. Mais des méthodes plus subtiles d'aliénation, et la discrimination inconsciente ou involontaire, passent souvent inaperçues. Les affronts subjectivement perçus ne peuvent pas toujours être prouvés. Etant donné la vague continue d'actes de

violence d'inspiration xénophobe ou raciste qui ont causé un sentiment d'insécurité parmi les minorités ethniques, on comprend que, même des incidents relativement mineurs survenant dans des situations de la vie quotidienne représentent une menace et une charge psychologique subjectivement plus grandes que ce n'était le cas il y a quelques années. La discrimination ethnique n'est que l'un des nombreux facteurs qui jouent un rôle dans les conflits, que ce soit sur le lieu de travail, à l'école ou qu'il s'agisse de différends entre voisins.

*L'intervention dans les cas isolés* du «Projet pour une compréhension interculturelle non violente» du Bureau du Commissaire aux étrangers, vise à résoudre les conflits au moyen d'un arbitrage, afin de réduire les préjugés entre voisins et dans les écoles. La prévention à long terme sert les intérêts des relations publiques, comme mentionné plus haut.

Depuis sept ans, le Commissaire aux étrangers est saisi de plaintes concernant la discrimination à l'encontre des non-Allemands, notamment des jeunes Turcs à l'entrée des discothèques berlinoises. Les conclusions des premières années ont été évaluées dans une enquête qui a été présentée en 1990. Les enquêteurs en sont arrivés à la conclusion que la discrimination ethnique qui a lieu à l'intérieur et à l'entrée des discothèques berlinoises revêt des proportions importantes. Il a été recommandé au Commissaire aux étrangers de poursuivre sa pratique habituelle - qui consiste à donner suite à toutes les plaintes et à promouvoir l'élimination de la discrimination par des entretiens avec les propriétaires et directeurs des discothèques. Dans les cas les plus graves, le Bureau de district peut retirer sa licence d'exploitation à l'établissement pour non-respect des prescriptions du Code des restaurants de Berlin.

En 1992, comme les années précédentes, le Commissaire aux étrangers a eu des entretiens avec les pouvoirs publics responsables du logement et avec divers employeurs afin de promouvoir l'égalité des minorités ethniques dans l'accès au logement et à l'emploi et dans la situation régnant actuellement dans les domaines du travail et de l'obtention d'un logement. L'Office fédéral de l'emploi, toutefois, n'a pu être convaincu de la nécessité de supprimer l'indication «étranger: oui/non» dans les fichiers informatisés de l'Office central de l'emploi. Cette différenciation est sans intérêt pour une entreprise commerciale et ne joue absolument aucun rôle dans les qualifications d'un candidat à un emploi - mais elle représente, en revanche, un cas patent et inadmissible de discrimination.

Il ressort de discussions avec les services de publicité de grands quotidiens que des indications discriminatoires, telles que «pas d'étranger» ou «allemand seulement», ont pour la plupart été supprimées de la rubrique des offres d'emploi.

En ce qui concerne les remarques et les stéréotypes renforçant les préjugés qui ont paru dans une série de publications économiques, le Commissaire aux étrangers a formellement critiqué l'éditeur, procédé efficace qui aboutit à des résultats dans la majorité des cas. Au contraire, des mesures efficaces ne sont guère possibles pour lutter contre les menaces générales et concrètes (telles que lettres et notes anonymes) adressées aux membres des minorités ethniques, ainsi qu'au Bureau du Commissaire aux étrangers. Des enquêtes judiciaires sont chaque fois ouvertes après de tels incidents.

### **Mesures employées dans les divers services administratifs de Berlin**

#### *Département de la police:*

- a. restructuration prévue de l'administration de la police, de manière à garantir des relations et des rencontres directes et continues avec les organisations de migrants, des représentants des minorités et les conseils consultatifs soient garanties (cela a déjà été discuté au siège de la police, et les premières mesures ont été prises);
- b. création et mise en œuvre de cours de recyclage pour les policiers, visant à professionnaliser leur comportement dans leurs rapports avec les minorités (améliorer leur présence et aiguïser leur sensibilité durant la formation professionnelle sont des éléments-clés). Le département de formation de la police travaille déjà à ce projet et est conseillé par le Commissaire aux étrangers.

#### *Fonction publique:*

- a. campagnes pour un recrutement et un placement renforcés des minorités ethniques et culturelles dans les administrations et les entreprises municipales de l'Etat de Berlin, de même que dans sa police. La fonction publique doit ouvrir la voie dans ce domaine.

#### *Ecoles*

- a. projet «Les écoles contre la violence», lancé l'an dernier, comporte des mesures contre la xénophobie et le racisme sous forme d'ateliers, d'évocation de ce sujet en classe, d'excursions dans des lieux de commémoration et de sensibilisation des enseignants et des multiplicateurs (par l'éducation permanente).
- b. nécessité de développer les programmes d'échanges et de rencontres.

### *Groupements de jeunesse*

Le programme d'action immédiate interdépartemental du Conseil municipal appelé «Des jeunes avec un avenir» s'occupe des problèmes des jeunes et peut être considéré comme une mesure préventive contre l'animosité vis-à-vis des étrangers.

Réalisations notables:

- extension des heures d'ouverture des centres de jeunesse aux week-ends et vacances scolaires;
- utilisation des écoles pour des activités de temps libre;
- poursuite et développement de «programmes des travailleurs dans la rue» (il y a 17 équipes qui travaillent dans les quartiers Ouest de la ville et 5 dans les quartiers Est; soutien du «Club Passerelle»);
- soutien de mesures préventives dans le sport, par exemple, un projet intéressant les fans du football, un projet concernant les sports et le soutien de clubs sportifs de jeunes (notamment au Lichtenberg).

Les projets suivants du service des affaires sociales du Conseil municipal (à travers lequel agit le Bureau du Commissaire aux étrangers) revêtent une importance spéciale dans la lutte contre le racisme et l'animosité à l'égard des étrangers:

- l'Atelier culturel, situé Weissmannstraße, crée des possibilités de rencontres interculturelles, notamment pour les jeunes;
- le programme «Des jeunes avec un avenir».



### **Tâches du projet «Pour une compréhension interculturelle non violente»**

- conseils et documentation sur divers cas de discrimination ethnique;
- entretiens d'arbitrage dans des situations conflictuelles;
- discussions avec les autorités publiques responsables du logement, les propriétaires de discothèques, les employeurs et des représentants responsables de l'administration berlinoise sur les possibilités de traiter les conflits, l'accent étant mis sur l'égalité de traitement pour les non-Allemands et les minorités ethniques;
- assistance dans l'organisation et l'orientation du contenu du projet «Les jeunes contre la violence»;
- "Cours de formation contre la discrimination et la violence» à l'intention de jeunes délinquants et de multiplicateurs;
- aide à la «Commission interdépartementale indépendante pour la prévention et la répression de la violence à Berlin»;
- diffusion d'informations et travail de relations publiques (par des cours d'éducation permanente, des soirées de parents, etc.) dans les écoles et les entreprises;
- élaboration de suggestions pour de nouvelles réglementations juridiques tenant compte des initiatives prises aux échelons national et européen.

### **Efforts éducatifs et mesures de prévention**

En 1992, vingt «cours de formation contre la discrimination et la violence» (de deux jours minimum) ont réuni environ 200 participants. Ces cours ont été préparés et dispensés en coopération avec les services auxiliaires et tribunaux pour enfants) des quartiers de la ville. Les participants étaient des jeunes, des adolescents et de jeunes adultes qui étaient connus de la justice pour avoir participé à des actes de violence. L'objectif de ces cours était de mettre au point des tactiques de comportement, avec les jeunes, devant

les situations conflictuelles. Ces idées ont également été utilisées, avec certaines modifications, dans des séminaires tenus pour des enseignants et des travailleurs sociaux en 1992, qui ont rassemblé un total de 110 participants.

A la fin de 1990, de jeunes Berlinoises de diverses nationalités provenant de tous les quartiers de la ville ont participé au projet «Les jeunes contre la violence» lancé par le Commissaire aux étrangers. Les jeunes participant à cet «anti-mouvement» veulent attirer l'attention sur l'escalade de la violence dans leur groupe d'âge et présenter des modalités non violentes de solutions des conflits. Ils perçoivent un besoin croissant de tels moyens de remplacement pour contrecarrer l'inclination à porter une arme. Les objectifs du projet sont annoncés par du matériel d'information et des réunions; grâce à son effet «boule de neige», de nouveaux groupes anti-violence se sont créés dans les écoles, les institutions de loisirs, les clubs sportifs, les cercles ecclésiastiques, etc. Le projet est soutenu, du point de vue logistique et dans son contenu, par le Commissaire aux étrangers.

Le projet «Pour une compréhension interculturelle non violente» vise les écoles (notamment lors de journées à thème), les entreprises, les associations de parents, les groupes de jeunes, etc., qui peuvent ainsi s'informer sur les thèmes pertinents; il comporte des exposés dans des cycles de formation continue (surtout pour les multiplicateurs). La nécessité d'une information et d'une discussion dans ce domaine est illustrée dans deux brochures publiées par le Commissaire aux étrangers: «Je n'ai rien contre les étrangers, mais ...» (1991) examine les préjugés habituels d'une manière informative et raisonnée; «Dire non à la violence» (1992) contient des informations sur les jeunes de Berlin à la recherche de nouvelles normes et d'une nouvelle sociabilité dans un milieu interculturel.

Un réseau de personnes de contact dans de nombreuses écoles berlinoises, à travers lesquelles des mesures de lutte contre la discrimination et la violence peuvent être renforcées et étendues, est en cours de constitution. Avec l'aide de ce réseau, on espère que les divers cas de conflit et de discrimination, dont beaucoup sont soumis au Commissaire aux étrangers, pourront être réglés sur place.

Le projet «Pour une compréhension interculturelle non violente» comporte également des conseils aux victimes de délits d'inspiration xénophobe et raciste. En 1992, quelques plaintes ont été formulées concernant l'arrivée tardive ou le comportement critiquable des policiers, en réponse à des appels d'urgence; toute la lumière n'a pas encore été

faite sur ces cas.

Les premières suggestions relatives à un nouveau concept pour la police berlinoise ont été élaborées par la commission interdépartementale «Berlin contre la violence» en relation avec le traitement des minorités ethniques et culturelles. Elles insistent sur la formation et l'éducation permanente, sur les contacts entre la police et les organisations minoritaires, sur une publicité dirigée et sur l'ouverture des services de police aux minorités ethniques, ainsi que sur la désignation d'un Commissaire aux étrangers dans la police.

Le projet «Pour une compréhension interculturelle non violente» prévoit de systématiser la liste des plaintes et des circonstances relatives à la discrimination ethnique, de manière à pouvoir présenter au moins un tableau assez général de cas établis de discrimination.

### **Mesures visant le public et émanant du Bureau du Commissaire aux étrangers**

Sous le slogan «Vivre ensemble», le Commissaire aux étrangers lance un appel au public en faveur des valeurs d'intégration, d'ouverture et de tolérance à l'égard des étrangers; il fournit également aux Berlinoises, allemands et non allemands, des informations importantes. L'objectif de ce travail de relations publiques est de présenter des principes positifs en matière d'intégration et de politique.

Ce travail de relations publiques consiste notamment à offrir des publications contenant des informations de base sur les diverses nationalités présentes à Berlin, sur certains aspects de leur histoire, de leur culture, de leur religion et de leur vie dans la ville. D'autres publications traitent de questions spécifiques telles que la formation professionnelle, les permis de séjour, les prestations de retraite, etc. En plus des publications en allemand, le Commissaire aux étrangers offre des documents d'information dans diverses langues étrangères. L'objectif «Vivre ensemble», Allemands et non Allemands, est servi par des campagnes de publicité et d'affichage, de même que par des films vidéo informatifs. Le Commissaire aux étrangers appuie les personnes et les travaux qui se consacrent à l'idée de la tolérance et aux idéaux de la communauté d'existence par des prix et des distinctions. Figurent également dans cette catégorie des prix récompensant des livres pour enfants, des reportages de haut niveau et des photos sélectionnées sur concours.

Afin de bien faire apparaître le caractère international et tolérant de la capitale de l'Allemagne, le développement des possibilités d'information offertes aux Berlinoises et visiteurs non-allemands est impératif. La tolérance et les aspects internationaux de la population de la ville doivent également être rendus visibles sous la forme de panneaux publicitaires.

En plus de cela, il faudrait également des programmes d'information, notamment des programmes diffusés dans les langues étrangères à la radio ou à la télévision, si possible sous l'autorité des pouvoirs publics. A l'heure actuelle, les programmes en langue étrangère diffusés sur SFB ou sur radio Allemagne de l'Ouest ne le sont malheureusement que sur les ondes courtes, peu écoutées.

Ces émissions représentent bien davantage qu'une source d'information pour la population non-allemande vivant à Berlin; elles sont également une affirmation du caractère culturel unique des minorités dans cette ville.

Barbara John

## Liste des orateurs et des projets

**Président:** Staatssekretär, **Dr Werner TEGTMEIER**  
Bundesministerium für Arbeit und  
Sozialordnung, Postfach 14 02 80,  
D-5300 BONN 1

**Vice-Président:** **M. Petter J. DREFVELIN**  
Director General, Dept. of Immigrant Affairs  
Ministry of Local Government and Labour  
P.O. Box 8112 Dep., N-0032 OSLO

**Rapporteur général:** **M. Michael BANTON**  
The Court House, Llanvair Discoed,  
GB-GWENT NP6 6LX

### ORATEURS

**M. Michel WIEVIORKA**, Centre d'Analyse et d'Intervention Sociologique, 54, Bld Raspail  
F-75006 PARIS

**Dr Volker KLEPP**, Représentant de la ville de Berlin du "Beauftragte der  
Bundesregierung für die Belange der Ausländer", BERLIN

**Mme Barbara JOHN**, Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin,  
Potsdamer Strasse 65, D-1000 BERLIN 30

**Mme Mary COUSSEY**, Director of Employment Division, Commission for Racial  
Equality, Elliot House, 10/12 Allington Street, GB-LONDON SW1E 5EH

**M. Robin GUTHRIE**, Directeur des Affaires économiques et sociales, Conseil de  
l'Europe, F-67075 STRASBOURG Cedex

#### **GROUPE DE TRAVAIL A**

**Président:** **M. Bertrand MAIN**, Chef du Bureau de l'Action Sociale, Direction de la Population et des Migrations, Ministère de la Santé, des Affaires Sociales et de la Ville, 1, place de Fontenoy, F-75700 PARIS

**Rapporteur:** **M. Olaf STOMP**, LBR, P.O. Box 517, NL-3500 AM UTRECHT

#### **GROUPE DE TRAVAIL B**

**Président:** **Drs E L ENGELSMAN**, Director of Minorities, Refugees and Asylum-Seekers, Ministry of Welfare, Health and Culture, Postbus 5406, NL-2280 RIJSWIJK

**Rapporteur:** **M. Taha MELLOUK**, 57 rue de l'Egalité F-93350 LE BOURGET

#### **PROJETS**

***Fonds d'Intégration de Vienne:***

**Dr Bruni SCHRÖCKER**, Wiener Integrationsfonds, Friedrich Schmidt Platz, 3, A-1080 WIEN

***Cellule départementale de coordination et de lutte contre le racisme (Préfecture du Rhône):***

**M. Etienne GUYOT**, Secrétaire général adjoint, Préfecture du Rhône et de la Région Rhône-Alpes, 106 rue Pierre Corneille, F-69000 LYON

***Poste de Médiateur à Saint-Dizier:***

**Mme Eveline PERNOT**, Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales de la Haute Marne, Cité administrative départementale, B.P. 569, F-52012 CHAUMONT CEDEX

***Bureau régional de coordination pour l'action contre la xénophobie, Völklingen (Saar):***

**M. Franz-Josef KOENEN**, Arbeitskammer des Saarlandes, Regionale Koordinationsstelle, Poststrasse 44, D-6620 VÖLKLINGEN

***Office régional pour les questions relatives aux étrangers, Potsdam:***

**Dr Hilde SCHRAMM**, Regionale Arbeitsstelle für Ausländerfragen, Lotte-Pulewka-Strasse 4, D-1595 POTSDAM

***Formation interculturelle dans le Province de Modena:***

**M. Claudio CERNESI**, Commune di Fiorano-Modena, Via G. d'Arezzo 18, I-41049 SASSUOLO

***Conseil pour la lutte contre la discrimination de Rotterdam (RADAR):***

**M. Cyriel TRIESCHEIJN**, Rotterdam Anti-discrimination Bureau (RADAR), Grote Kerkplein 5, NL - 3011 GC ROTTERDAM

***Plan d'Action de Brumunddal:***

**M. Roy CARSTENS**, Local Coordinator of Brumunddal Project, Ringsaker Kommune, N-2381 BRUMUNDDAL

**Mme LONG Litt Woon**, Ministry of Local Government and Labour, P.O. Box 8112 Dep., N-0032 OSLO

***Vivre ensemble à Strängnäs:***

**Mme Kajsa B DAHLSTRÖM**, The Globetree Foundation, PO Box 22206, S-104 22 STOCKHOLM

***Projet de North Plaistow:***

**M. Benjamin BOWLING**, Home Office, Research and Planning Unit, 50 Queen Anne's Gate, GB-LONDON SW1H 9AT

**Présentation audio-visuelle:**

***Compagnie du BROCOLI "Fruits défendus"***

**M. Gennaro PITISCI**, Compagnie du BROCOLI, 107 Quai de la Haine,  
B-7140 MORLANWELZ

***Composition française "Les Apports étrangers dans le patrimoine français":***

Fonds d'Action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles, 209 rue de Bercy,  
F-75585 PARIS CEDEX