

Partie I

« UNE AME POUR L'EUROPE »

CONSTITUTION DE L'OBSERVATOIRE EUROPEEN DES PHENOMENES RACISTES ET XENOPHOBES

« A l'instar de quelques rares organes de l'Union européenne, l'Observatoire étudie les problèmes liés aux droits de l'homme, mais également les préoccupations, les craintes, les espoirs et les perspectives d'avenir des citoyens européens. Par nos actions, nous nous efforçons d'être le plus près possible des gens. Nous n'observons pas les problèmes à travers un télescope, contrairement à ce que le terme « Observatoire » peut laisser supposer. Nous essayons au contraire de les déceler dans la vie de tous les jours. L'Europe n'a pas seulement besoin de l'euro, elle a aussi besoin d'une âme. Trouver cette âme et lui donner vie pour l'avenir de l'Europe est l'un des objectifs de l'Observatoire européen et de son conseil d'administration, dont je remercie vivement les membres pour le travail qu'ils fournissent. » Jean Kahn, président du conseil d'administration de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes

1. Le nouvel Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes est désormais opérationnel

Le nouvel Observatoire européen destiné à surveiller les phénomènes racistes, xénophobes et antisémites est entré en fonction en 1998. Tout a commencé par le travail de la commission consultative « Racisme et xénophobie », qui a abouti à la création de l'organe indépendant que nous connaissons aujourd'hui. Au terme d'un processus de création ayant duré trois ans et suite à la demande adressée par le Conseil européen à la commission consultative « Racisme et xénophobie » en juin 1995, la première directrice de l'Observatoire, Beate Winkler, a pris ses fonctions en juillet 1998. Elle a dès lors commencé à structurer le nouvel organe et à préparer son premier programme de travail. Avant la nomination de Beate Winkler, le conseil d'administration, dont les membres indépendants étaient désignés par les États membres, le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil de l'Europe, s'est réuni pour la première fois les 20 et 21 janvier 1998 à Vienne (pour connaître la liste des membres du conseil d'administration, reportez-vous à l'annexe 1). À cette occasion ont été élus le président, le vice-président du conseil d'administration, ainsi que les membres du bureau exécutif (pour connaître la liste des membres du bureau exécutif, reportez-vous à l'annexe 2). Le conseil d'administration a tenu ensuite deux autres réunions, une première les 28 et 29 mai, pour débattre de la nomination du nouveau directeur et de l'organisation des tables rondes, puis une seconde, les 5 et 6 novembre, pour traiter de la politique financière et du règlement intérieur de l'Observatoire, du recrutement du personnel et des grands axes de travail pour l'année 1999.

L'Observatoire a son siège à Vienne. Il a pour mission de fournir à la Communauté européenne et à ses États membres des données objectives, fiables et comparables sur les phénomènes racistes, xénophobes et antisémites au niveau européen, afin de leur permettre de prendre les mesures adéquates ou de définir des plans d'action. L'Observatoire étudie par ailleurs l'ampleur et l'évolution des phénomènes et des manifestations racistes, xénophobes et antisémites, il en analyse les causes, les conséquences et les effets, et il fournit des exemples de bonnes pratiques permettant d'y remédier.

L'Observatoire a présenté fin 1998 son plan d'action, dans lequel il définissait notamment les grands axes de son premier programme de travail, à savoir : la mise en place du réseau européen d'information sur le racisme et la xénophobie « RAXEN », l'organisation des premières tables rondes dans les États membres, la définition des questions clés à aborder à l'avenir, la conception de projets et de programmes de recherche destinés à enrichir et à consolider la base d'informations existante sur le racisme, la mise en place de projets visant à aider les personnes et les institutions à aborder de manière positive les problèmes liés à la diversité ethnique, religieuse et culturelle, le lancement d'un appel en faveur d'une action commune et la préparation d'un rapport annuel.

2. Il faut poursuivre les efforts mis en œuvre pour lutter contre le racisme et la xénophobie

L'année 1997, déclarée « Année européenne contre le racisme », a été marquée par la mise en place d'une série d'actions et de campagnes de sensibilisation aux problèmes du racisme, de la xénophobie et de l'antisémitisme. La création de l'Observatoire offre l'occasion de poursuivre au cours du prochain millénaire, par le biais de programmes concrets, les initiatives adoptées en 1997. Le besoin en est d'autant plus pressant que les résultats d'une étude publiée en 1997 par Eurobaromètre à la demande de la Commission européenne ont permis de mesurer l'ampleur de la tâche à laquelle doit aujourd'hui faire face l'Union européenne. En 1997, près d'un tiers des Européens interrogés dans le cadre de cette enquête se considéraient en effet comme « très » ou « plutôt » racistes. Cette enquête a également révélé que près de la moitié des Européens se classant dans la catégorie des « très » ou « plutôt » racistes n'étaient pas satisfaits de la politique de leur pays. Si on les compare aux résultats de la précédente enquête de grande envergure réalisée en 1989, ces chiffres témoignent d'une augmentation du racisme et de la xénophobie. Si, en 1989, 37 % seulement des Européens estimaient que les membres de minorités ethniques ou les personnes de nationalité, de religion ou de culture différente étaient « trop nombreux », en 1997, ils étaient 41 % à partager cette opinion. Dans le même temps, l'intérêt accordé à la lutte contre le racisme a progressivement diminué (36 % en 1989 contre 22 % seulement en 1997).

Le lien entre racisme et politique qui a été mis en évidence dans l'enquête de 1997 rappelle au moment opportun à quel point les hommes politiques ont un rôle important à jouer dans la lutte contre le racisme. À l'heure qu'il est, les hommes politiques et la société dans son ensemble se refusent toujours à admettre le fait qu'un nombre croissant de gens d'origine culturelle, religieuse et ethnique différente vivent d'ores et déjà, et sont appelés à vivre à l'avenir, en Europe. La xénophobie, l'antisémitisme et le racisme menacent la faculté de cohabitation des différentes communautés culturelles. Aujourd'hui plus que jamais, il est urgent d'informer, de montrer les véritables enjeux de l'égalité et de la diversité, et de mettre en œuvre une politique et une réglementation sociales destinées à permettre aux différents groupes de personnes de cohabiter en paix au sein d'une même communauté. Mais pour combattre efficacement la discrimination, la marginalisation et la xénophobie, il est également nécessaire de comprendre les causes de ces phénomènes.

3. Le rôle des hommes politiques est essentiel dans la mise en place d'une stratégie efficace de lutte contre le racisme

Les problèmes tels que le rôle des minorités ethniques et de la population immigrante dans la société, les politiques anti-discriminatoires, le racisme et la xénophobie ont été pour ainsi dire absents des grands

débats politiques européens, si l'on fait exception du Traité d'Amsterdam (et plus spécifiquement de l'article 13 de ce traité).

Les hommes politiques ont un rôle essentiel à jouer dans ce domaine. Il leur appartient de faire en sorte que ces problèmes figurent enfin à l'ordre du jour et d'orienter les débats de manière à lancer un appel univoque en faveur de la tolérance et du respect de la diversité culturelle en Europe.

Beaucoup d'hommes politiques considèrent toujours l'immigration en Europe comme un sujet tabou ou un thème à exploiter dans leurs campagnes électorales. Or, le fait de reléguer les concepts de « pays d'immigration », d'« immigrant » et de « politique d'immigration » au rang de tabous a de multiples conséquences : absence de programmes et de mécanismes d'observation de ces phénomènes, atisement de la peur et augmentation de la xénophobie. La mise en œuvre d'une politique univoque permettrait, au contraire, de discuter de ces phénomènes, de les comprendre et de développer des perspectives d'avenir.

Les hommes politiques n'ont pas su faire passer le message selon lequel les phénomènes de migration et d'immigration étaient des problèmes récurrents dans l'histoire auxquels toute société s'était trouvée confrontée au cours de son évolution. Mais s'il est vrai qu'il a de tous temps constitué un défi, le problème de l'immigration et de la cohabitation de personnes d'origine culturelle différente au sein d'une même communauté n'a jamais représenté un test d'endurance pour la société. Ainsi, l'Europe dans laquelle nous vivons aujourd'hui est le fruit de cultures et de pensées différentes.

L'engagement politique en faveur de la cohabitation multiculturelle fait défaut dans la quasi totalité des États membres de la Communauté européenne, ce qui se traduit par un vide socio-politique dont les militants et les partis d'extrême-droite ont su tirer profit et qu'ils continuent d'exploiter. Beaucoup d'hommes politiques, par exemple, ont renoncé à leurs positions centristes au cours des dernières années afin de garder la mainmise sur leur électorat de droite. Tous les partis politiques européens doivent aujourd'hui s'efforcer de combler ce vide, de trouver un consensus par-delà les limites de leurs formations respectives et d'informer leur électorat afin d'améliorer la compréhension et l'acceptation.

Pour tenter de trouver une solution à ce problème, l'Observatoire a engagé des discussions avec le Comité de suivi de la « Charte des partis politiques européens pour une société non raciste » en vue de mettre en œuvre un projet d'observation commun.

4. Définition des premières priorités

4.1 Création d'un nouveau réseau d'information pour combattre le racisme – les premiers pas de Raxen

Une des tâches clés de l'Observatoire consiste à développer et coordonner un nouveau réseau européen d'information sur le racisme et la xénophobie (Raxen). La mission de Raxen consistera à collecter des données, à évaluer leur comparabilité et à mettre les résultats à la disposition des États membres. Il identifiera l'état des connaissances détenues, où et par qui, encouragera l'échange de ces connaissances et diffusera des exemples de « bonnes pratiques ».

Fin novembre 1998, tous les États membres ont fourni des renseignements relatifs à des organisations susceptibles de participer à Raxen (voir tableau 1 ci-dessous). Au total, deux cent soixante deux organisations ont été répertoriées et l'Observatoire s'est vu attribuer pour mission de donner une vue d'ensemble et d'évaluer la comparabilité de ces différentes organisations. En bref, parmi les organisations citées, quatre vingt seize étaient des instituts de recherche et des instituts universitaires, cent vingt sept

étaient des organisations non gouvernementales et des fondations et dix-huit étaient des instances gouvernementales et assimilées. On trouvait également quatre organisations patronales et syndicales.

Tableau 1

	Belgique	Danemark	Allemagne	Finlande	France	Grèce	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Autriche	Portugal	Suède	Espagne	Royaume-Uni	Total
Instituts de recherche	12	3	15	9	4	8	9	4	1	10	3	4	1	3	10	96
ONG et fondations	19	5	21	6	3	2		3	11	17	9	14	6	4	7	127
Instances gouvernementales et assimilées sur le racisme	1		13							1	2				1	18
Organisations patronales et syndicales, etc.											2	2				4
Ministères nationaux				2							7				1	10
Commissions nationales				2	1		1				3					7
Total	32	8	49	19	8	10	10	7	12	28	26	20	7	7	19	262

4.2 Organisation de tables rondes nationales sur le racisme

En dépit des contraintes de moyens et de temps imposées par la création de l'Observatoire, les premières activités ont pu commencer en 1998 avec une série de tables rondes organisées au Royaume-Uni, en Autriche et en Irlande. D'autres tables rondes sont prévues en 1999 pour le Danemark, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni.

Dans ce but, l'EUMC a développé pour les tables rondes un concept s'appuyant sur les structures existantes mais visant à les harmoniser. Les tables rondes ont pour but de faciliter l'échange de connaissances et d'expériences entre plusieurs secteurs clés de la société. Elles regrouperont les expertises émanant de plusieurs sources telles que les ONG, les hommes politiques, les universitaires et les groupes et instances spécialisés traitant du racisme et de la xénophobie. Toutes les tables rondes devront avoir une structure comparable et traiter de sujets similaires afin de parvenir à des résultats comparables et concrets. De plus, les tables rondes devront refléter les différentes situations prévalant dans chacun des États membres, lesquelles, une fois mises côte à côte, livreront une image plus complète de la diversité européenne.

La première table ronde s'est tenue au Royaume-Uni le 16 octobre 1998 à la Middlesex University. Un panel de soixante quinze personnes issues de différentes disciplines y assistaient. Les débats ont été divisés en cinq ateliers : universités et enseignement ; autorités locales ; ONG et groupes anti-racistes ; groupes consacrés à la migration et aux droits de citoyenneté ; et instances professionnelles et spécialisées. Les débats ont porté sur le rôle et les attributions de l'Observatoire, sur les mécanismes pouvant faciliter sa coopération avec les autres organismes, sur la nature de ses activités et sur les questions clés qu'il doit traiter.

La seconde table ronde s'est tenue en Autriche le 30 octobre 1998. Elle a réuni environ 90 participants. Étaient représentés des universitaires, des ministères gouvernementaux, des organisations pour les droits

de l'homme, des partis politiques, de la Commission européenne, du Parlement européen, des partenaires sociaux et des services de l'ORF (Société de radiodiffusion autrichienne) en charge des questions des minorités. Les débats ont de nouveau porté sur le rôle et l'étendue des activités de l'Observatoire et sur les stratégies de lutte contre le racisme en Autriche et à l'échelle européenne.

La dernière table ronde de 1998 s'est déroulée en Irlande le 26 novembre. Elle a réuni 30 représentants des ONG travaillant sur les questions des réfugiés, de l'asile, des voyageurs ainsi que de l'anti-racisme ; des organismes publics et des ministères gouvernementaux. Les discussions ont porté sur le rôle de l'Observatoire au niveau européen et sur les stratégies à adopter à l'échelle nationale pour lutter contre le racisme, notamment en ce qui concerne les voyageurs, les Noirs irlandais, les demandeurs d'asile et les réfugiés, les problèmes des migrants, le cas des femmes et de l'antisémitisme

Les premières tables rondes ont été un succès et ont témoigné d'une volonté de coopération entre l'Observatoire et les instances et organisations nationales.

5. Faire passer le message sur le racisme et la xénophobie

À ses débuts, le travail de l'Observatoire a suscité un énorme intérêt. Les médias, en particulier, se sont beaucoup intéressés à ses activités. Il a tenu une conférence de presse et publié plusieurs communiqués de presse. Celui du 6 novembre donnait un aperçu du travail de l'Observatoire au cours de ses cent premiers jours d'existence. La première conférence de presse s'est déroulée le 7 décembre et a donné l'occasion de lancer « Égalité et diversité pour l'Europe - Appel à une action commune ». Le directeur a également participé à de longues et nombreuses interviews organisées par les médias au cours du second semestre.

L'Observatoire a entamé son programme de publication par quatre documents. Il s'agissait de « Information », une brochure à caractère général décrivant le contexte et les priorités opérationnelles de l'Observatoire ; d'un document intitulé « La xénophobie et le racisme en Europe - L'opinion du public 1989-1997 » analysant les résultats des enquêtes d'Eurobaromètre en 1989 et 1997 et comparant les attitudes face au racisme et à la xénophobie ; de la brochure « Vous pouvez faire quelque chose pour une meilleure entente et contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme » ; et enfin de « Égalité et diversité pour l'Europe - Appel à une action commune ».

L'Observatoire a participé à diverses manifestations et conférences. Il était présent au Dialogue UE-Chine sur les droits de l'homme et le racisme, à la célébration du 50^{ème} anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme à Vienne et à Paris ainsi qu'à *l'Affirmative Action against Discrimination* (Action positive contre la discrimination).

6. Activités administratives

En 1998, une grande partie de l'activité de l'Observatoire a porté sur la mise en place de la structure administrative permettant de satisfaire aux besoins premiers de recrutement du personnel, d'élaboration des procédures de financement et d'implantation des locaux.

Le personnel recruté se limite à quelques membres parmi lesquels le directeur de l'Unité 1 (administration) et un adjoint administratif (tableau 1). Quatre secrétaires ont également été recrutés sur la base de contrats à durée déterminée pour faciliter la phase de démarrage.

Concernant l'aspect financier, les procédures ont été mises au point avec l'aide de la DG V (Division des affaires sociales) et de la DG XX (Contrôle financier). Au début du mois de décembre 1998, un délégué de la Cour des comptes a inspecté l'Observatoire. Le bilan (tableau 2) et le compte de résultat (tableau 3) sont résumés ci-dessous. En ce qui concerne les locaux, l'Observatoire est hébergé temporairement par la Chancellerie fédérale autrichienne.

Tableau 1 - Personnel fin 1998

CATEGORIES	A	B	C	D	Total
PERSONNEL 1998	2	1	-	-	3

**Tableau 2 - Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes
Bilan au 31 décembre 1998**

(en ECU 1 000)

ACTIF	1998	PASSIF	1998
Actif circulant		Immobilisations	
Montants recouvrables par la Commission	42	Bilan de l'exercice budgétaire	-42
Avances sur salaires	78		
TVA recouvrable	14		
Sous-total	134	Sous-total	-42
Comptes de bilan		Passif à court terme	
Comptes bancaire	310	Reports automatiques de crédits	292
Sous-total	310	Salaire exigible	118
		Charges sociales	29
		Compte de la Commission	42
Comptes d'ordre	9	TVA	14
		Sous-total	495
Actif total	453	Passif total	453

Source: préparé par la Cour des Comptes sur la base de données fournies par l'Observatoire

**Tableau 3 - Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes
Recettes et dépenses pour l'exercice 1998**

(en ECU 1 000)

	1998
Recettes	
Subvention reçue de la Commission	500
Recettes diverses	4
Recettes totales	504
Dépenses	
Dépenses de personnel – Titre I du budget	
Paiements (1)	212
Reports de crédits	120
Dépenses administratives – Titre II du budget	
Paiements	14
Reports de crédits	61

Dépenses opérationnelles – Titre III du budget	
Paiements	29
Reports de crédits	111
Dépenses totales	547
Résultat de l'exercice financier	-43
Écarts de change	1
Bilan de l'exercice financier	-42

Source: préparé par la Cour des comptes sur la base de données fournies par l'Observatoire

(1) Un montant de 69 000 ECU résultant d'un salaire supplémentaire et de déductions salariales devra être payé au cours de l'année 1999.

Annexe 1 Conseil d'administration

(* signifie adjoint)

Belgique:	Pr. Johan Leman / Jean Cornil*
Danemark:	Pr. Ole Espersen / Morten Kjaerum*
Allemagne:	Uta Würfel / Barbara John*
Finlande:	Kaarina Suonio / Pr. Tom Sandlund*
France:	Dr Jean Kahn / Martine Valdes-Boulouque*
Grèce:	Pr. Petros Stangos / Perikles Pangalos*
Grande-Bretagne:	Robert Purkiss / David Weaver*
Italie:	Pr. Francesco Margiotta Broglio / Diego Ungaro*
Irlande:	Mervyn Taylor / Mary Flaherty*
Luxembourg:	Nic Klecker / Pr. Edouard Wolter*
Pays-Bas:	Pr. Ed van Thijn / Pr. Paul B. Cliteur*
Autriche:	Pr. Anton Pelinka / Pr. Stefan Karner*
Portugal:	Pr. Pedro Bacelar de Vasconcelos / Pr. Esmeraldo de Azevedo*
Espagne:	Dr Juan de Dios Ramirez-Heredia / Joaquin Alvarez de Toledo*
Suède:	Stéphane Bruchfeld / Lena Berggren*
Parlement européen:	Pr. William Duncan / Dr Jürgen Micksch*
Conseil de l'Europe:	Pr. Joseph Voyame / Dr Jenö Kaltenbach
Commission européenne:	Dr Odile Quintin / Adam Tyson*

Annexe 2 Bureau exécutif

Président:	Dr Jean Kahn
Vice-président:	Robert Purkiss
Membre élu par le conseil d'administration:	Pr. Anton Pelinka
Membre nommé par le Conseil de l'Europe:	Pr. Joseph Voyame
Représentant de la Commission européenne:	Dr Odile Quintin

Partie II

FAIRE FACE AUX REALITES LA SITUATION EN MATIERE DE RACISME ET DE XENOPHOBIE DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

DES MANIFESTATIONS DE RACISME ET DE XENOPHOBIE

Pour parvenir à lutter efficacement contre les manifestations de racisme et de xénophobie en Europe, il est nécessaire, dans un premier temps, d'identifier et de connaître ces phénomènes, leur caractère, leur intensité.

Le premier constat qui peut être fait -ne serait-ce qu'en consultant la presse européenne de ces derniers mois ou en s'entretenant avec les nombreuses organisations non-gouvernementales dans chacun des quinze pays de l'Union -est que le racisme et la xénophobie sont partout présents : aucun pays de l'Europe des Quinze n'est épargné. Nul ne peut prétendre avoir totalement enrayé ces phénomènes, plus de cinquante ans après la fin de la seconde guerre mondiale.

Mais, en même temps, un premier constat s'impose : les phénomènes sont multiples, ils prennent des formes diverses dans des contextes historique, sociologique et politique différents. Ils ont des caractéristiques et des ampleurs différentes d'un point à un autre de l'Europe, même si des similitudes existent entre les victimes ou du fait de réseaux transnationaux racistes.

De plus, la gravité de ces phénomènes est variable. Si les plus meurtriers sont généralement portés à la connaissance des opinions publiques, de nombreux autres moins spectaculaires, mais tout aussi condamnables, restent difficiles à identifier car ils font partie du racisme au quotidien, des menaces ou incidents qui entrent dans la vie courante avec banalisation ou silence des victimes.

L'ACTUALITE DU RACISME

Aucun pays européen n'est épargné par ces phénomènes à visages multiples. Pour illustrer ce constat nous avons relevé, dans la presse européennes, quelques cas : ils sont choisis arbitrairement, faute d'une étude exhaustive qu'il restera à mener dans le cadre de l'Observatoire.

Pour les pouvoirs publics, comme pour l'opinion, le meilleur moyen de lutter contre les phénomènes racistes et xénophobes est de prendre leur juste mesure, c'est à dire d'établir des statistiques selon les meilleurs critères possible, afin de se rapprocher de la réalité de ces phénomènes. Le but n'est pas de comparer ces chiffres d'un pays à l'autre, mais de pouvoir les aborder selon les mêmes définitions, ce qu'il reste à faire.

Dans ce premier rapport nous n'avons pas pu réunir suffisamment de statistiques pour mesurer l'ampleur quantitative de ces phénomènes.

Il est bien entendu que les statistiques policières ou autres des plaintes déposées ou enregistrées dans les organismes non gouvernementaux ne reflètent qu'une partie de la réalité. Les victimes, pour une large part, ne se manifestent pas.

Aussi ne doit-on pas perdre de vue le « chiffre noir » des agressions, violences et manifestations racistes au quotidien qui ne peut être approché que dans des études et des analyses.

LES VICTIMES DU RACISME

La connaissance des phénomènes racistes et xénophobes commence par l'identification des victimes. Non seulement parce qu'elles sont, bien entendu, les premières intéressées et parce qu'elles en souffrent, mais aussi parce que la meilleure connaissance de ces victimes définit la nature même de ce racisme et, par la suite, conditionne les mesures préventives de lutte.

Il faut constater que ces victimes ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre, même si l'on note qu'à travers toute l'Europe des Quinze on retrouve, souvent, les gens du voyage, nomades, Roms, Tsiganes etc., selon les différentes appellations données, et d'une manière générale, les populations ou groupes d'étrangers, d'immigrés.

LES AUTEURS DES ACTES RACISTES

Il est particulièrement important de mieux connaître les auteurs des actes racistes, xénophobes ou antisémites.

Bien souvent il est difficile d'imputer avec précision les coupables car généralement ils agissent à visage masqué ou anonymement. Rarement ils revendiquent leurs actes (communiqué de presse, signature sur les murs...).

Lorsque les victimes portent plaintes, les services de police s'efforcent de les identifier afin de les traduire en justice.

Une typologie précise des auteurs n'est pas possible dans ce premier rapport, en dépit de multiples études universitaires faites dans certains pays. D'une manière générale, on peut dire que les auteurs, lorsqu'ils sont personnellement identifiés sont des militants, ou des sympathisants des organisations ou partis d'extrême droite. En matière de discrimination les auteurs peuvent être divers (entreprises privées, services publics, particuliers).

État des opinions publiques

Si dans l'état actuel des instruments d'évaluation (statistiques de la police et de la justice, études sur les victimes et sur les auteurs des actes racistes) il est difficile de dresser une photographie précise du racisme en Europe, l'une des raisons avancée par les sociologues est qu'il s'agit d'un phénomène à fort caractère subjectif.

Les auteurs du racisme ou des attitudes xénophobes font plus appel à l'idéologie, à l'irrationnel,

au fantasme qu'à la justification argumentée. Certaines ONG antiracistes se sont employées à fournir des contre-argumentations aux programmes officiels de partis d'extrême-droite et racistes, par exemple en ce qui concerne la réalité du nombre d'immigrés ou de la relation entre les étrangers et le chômage ou la délinquance, sans toujours convaincre.

A des niveaux différents dans les États de l'Union, les opinions publiques nationales se montrent plus ou moins perméables aux thèses racistes.

Cette contamination ne se manifeste pas seulement dans les bulletins de vote lors de différentes consultations électorales, elle imprègne aussi la vie quotidienne, les relations entre les groupes.

L'IMMIGRATION

La plupart des études européennes établissent un lien entre le racisme ou la xénophobie et l'immigration ou l'existence de minorités.

Une grande erreur serait de laisser dire que les immigrés ou les membres d'une minorité « produisent » du racisme. En réalité ils en sont les principales victimes, mais pas les seules. On ne peut pas dire non plus que le nombre d'immigrés est proportionnel au nombre des actes racistes.

Il n'en demeure pas moins que, par définition, la xénophobie est une attitude de rejet, de stigmatisation des étrangers, et qu'elle peut très rapidement et très facilement se transformer en racisme.

Mais, inversement la présence d'un grand nombre d'immigrés ne provoque pas nécessairement des réactions xénophobes ou racistes. Un sondage d'opinion mené en France a ainsi montré que c'est dans les communes où la présence d'immigrés est la plus faible que le sentiment de peur des étrangers est le plus fort. De même, la xénophobie est faible dans les quartiers où se mêlent un grand nombre d'étranger différents et de nationaux.

Les médias

L'attitude des médias nationaux dans le développement du racisme ou de la xénophobie, tout autant que dans la lutte contre ces phénomènes à une importance sociologique décisive, comme le met sans cesse en évidence l'Observatoire.

L'attitude des médias n'est pas homogène, ni à travers l'Europe et ni, bien souvent, dans un même pays.

LES MESURES DE LUTTE CONTRE LE RACISME ET LA XÉNOPHOBIE

Le deuxième objectif de ce rapport est de donner un aperçu des récentes mesures prises pour lutter contre le racisme et la xénophobie dans les différents États de l'Union.

Au cours des dernières années les mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie ont été nombreuses et variées. L'année européenne contre le racisme a été l'occasion d'en présenter un grand nombre.

Ces mesures sont prises par les gouvernements et les pouvoirs publics nationaux ou régionaux, de même que par la société civile (associations, syndicats, groupements de citoyens ou de victimes etc.).

L'exposé de quelques une d'entre elles est moins destiné à un inventaire exhaustif, ce que nous ne saurions faire dans l'état actuel de notre documentation, qu'à titre d'exemples de bonnes pratiques.

Parmi les mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics, nous distinguerons les mesures répressives, principalement d'ordre législatif et les mesures préventives faisant l'objet d'initiatives et de politiques publiques.

MESURES REPRESSIVES PRISES PAR LES POUVOIRS PUBLICS

Ce sont les mesures les plus fréquentes dans les 15 États de l'Union. Nous ne rappellerons pas ici l'ensemble de l'arsenal législatif, qui a fait l'objet d'études nationales ou comparatives européennes sur lesquelles nous ne reviendrons pas.

Nous nous bornerons à préciser les plus récentes dispositions prises. Il est à remarquer qu'aucun pays ne peut prétendre à une législation complète et parfaite pour réprimer le racisme. Les niveaux sont sensiblement différents d'un pays à l'autre. La difficulté réside aussi dans la différence de nature des législations relevant du Common Law et celles s'inspirant du droit germano-latin. A cette difficulté s'ajoute la nature changeante des phénomènes racistes et xénophobes. Enfin nul ne prétend que la répression judiciaire est la panacée et peut faire tarir, à elle-seule, le racisme.

MESURES PREVENTIVES - ACTIONS ET POLITIQUES DES POUVOIRS PUBLICS

Les politiques nationales de prévention du racisme et de la xénophobie, particulièrement celles concernant les immigrés et les groupes minoritaires sont, d'une manière générale, plus nombreuses et plus originales que les mesures répressives mises en œuvre par ces mêmes gouvernements et pouvoirs publics.

D'évidence, l'Europe donne la priorité à la prévention.

Ces mesures se sont accumulées au cours des dernières années. Un aperçu très large en a été donné au cours de l'année européenne contre le racisme.

Elles sont souvent très spécifiques, adaptées à la situation particulière d'un pays ou à ses traditions.

Elles touchent tous les secteurs de la vie publique et mobilisent les acteurs les plus divers.

Mobilisation de la société civile - Actions des citoyens - Institutions spécialisées

Que se soient les gouvernements qui prennent l'initiative de favoriser l'action de la société civile, comme nous venons de le voir plus haut pour certains pays, ou que cette société civile (ONG, syndicats, institutions spécialisées) se mobilise elle-même pour défendre et soutenir les victimes ou pour s'adresser au public, son rôle est fondamental dans la lutte contre le racisme et la xénophobie.

La première caractéristique de ces organismes issus de la société civile est qu'ils sont indépendants, donc critiques envers l'Etat qui peut lui-même être violateur. La seconde caractéristique est qu'ils travaillent au plus près du terrain, c'est à dire de la réalité quotidienne et des victimes. La troisième est que leur motivation principale n'est ni économique, ni politique, mais éthique. Les citoyens volontaires qui les animent partagent, à travers l'Europe, les mêmes valeurs de générosité, de solidarité, de tolérance, d'une manière générale les principes fondamentaux des droits de l'homme.

Une société qui réagit sainement et efficacement contre le racisme et la xénophobie est une société dans laquelle émergent librement et en grand nombre des organisations non gouvernementales de lutte contre le racisme et la xénophobie. Celles-ci ont une fonction d'alerte rapide devant des phénomènes racistes mais aussi de protestation c'est à dire de mobilisation de l'opinion publique. Elles ont de même une fonction de propositions, particulièrement lorsqu'elles travaillent avec les pouvoirs publics au sein de comités ou de commissions mixtes.

LES BONNES PRATIQUES - LES TABLES RONDES NATIONALES

Chaque pays ayant sa spécificité et ses caractéristiques développe des programmes de lutte contre le racisme adaptés, mène des expériences originales. Celles-ci, conformes à la société nationale répondent à des situations particulières. Néanmoins elles peuvent inspirer d'autres pays, elles peuvent être adaptées à d'autres sociétés lorsqu'elles ont montré leur originalité et donné de bons résultats. L'un des objectifs principaux de l'Observatoire est de recenser et de faire le bilan de ces « bonnes pratiques » qui peuvent être reproduites dans d'autres pays, et susciter des initiatives semblables, adaptées à des contextes similaires.

L'organisation de ces tables rondes est ensuite entrée dans les missions de l'Observatoire. Les membres du Conseil d'administration de l'Observatoire incitent ou organisent la tenue de ces tables rondes dans leurs pays respectifs, au moins une fois par an. Trois Etats membres en ont organisé en 1998.

PERSPECTIVES ET PROJETS

La mobilisation des 15 Etats de l'Union dans la lutte contre le racisme et la xénophobie bien que

constante est d'intensité variable. Les projets ne manquent pas, mais ils sont inégalement répartis tant par leur nature que par leur nombre. Certains pays ont mis en place des programmes ambitieux pour les mois et les années à venir, d'autres sont plus hésitants. Certains domaines (éducation, formation, répression, prévention...) sont plus développés que d'autres à l'intérieur d'un même pays.

Cette disparité donne le sentiment que le plan d'action contre le racisme, découlant de la clause générale de non-discrimination prévue à l'article 13 du Traité d'Amsterdam, proposé le 25 mars 1998 par la Commission européenne ne trouve pas une traduction satisfaisante dans tous les pays européens, particulièrement en ce qui concerne la mobilisation gouvernementale.

Par ailleurs, il semble que la mobilisation en vue de la Conférence mondiale sur le racisme (2^{ème} semestre 2001) et la Conférence européenne préparatoire soit actuellement trop lente. Dans cette perspective l'Europe aura à apporter une contribution importante, de préférence unitaire, lui permettant de s'exprimer d'une même voix sur une question qui l'a déchirée et fait souffrir durant le XX^{ème} siècle.

CONCLUSION

L'Europe des Quinze est aujourd'hui menacée par une montée du racisme et de la xénophobie. Non certes pas comme elle l'a connu sous un régime totalitaire, il y a plus de cinquante ans, mais sous des formes nouvelles et sournoises qui prospèrent sur le lit de la démocratie.

Quantitativement, les statistiques dans tous les pays, ne permettent pas de dire que nous sommes en présence de phénomènes de violence massive, bien que le nombre de morts ou de blessés, que les dégradations matérielles restent encore trop élevées. Le racisme meurtrier procède par explosions durant des périodes plus ou moins longues. Une évaluation statistique plus précise est encore à réaliser de manière systématique avec les différents services de police des Etats, et pas seulement à travers les récits des médias.

Mais ce qui inquiète le plus, dans l'ensemble des Etats de l'Union est le développement d'un racisme rampant, banalisé dans la vie quotidienne, de discriminations rendues possibles soit institutionnellement soit par indifférence des acteurs sociaux et des populations. Ces manifestations constantes de xénophobie n'apparaissent pas nécessairement par des plaintes des victimes ou par des recours judiciaires. Elles sont diffusent, cachées, elles entrent souvent dans les comportements et sont acceptées par la majorité, jusqu'à ce qu'un scandale éclate ici ou là.

Partout en Europe, les principales victimes du racisme et de la xénophobie sont les populations étrangères ou les minorités ethniques. Cela est aujourd'hui valable autant dans les pays qui connaissent l'immigration depuis plusieurs générations, que dans les pays soumis très récemment aux flux migratoires extra-européens. La pression migratoire de l'est ou du sud européen, mais aussi d'autres régions plus lointaines du monde ne peut être traité uniquement sur le mode répressif. L'accueil des populations étrangères ou d'origine étrangère dans l'espace européen doit favoriser l'intégration de celles-ci et l'octroi des droits, faute de quoi, elles sont marginalisées et rejetées par des phénomènes de xénophobie. C'est pour cela qu'une bonne politique européenne d'asile et d'immigration est indispensable pour prévenir le racisme.

Par ailleurs, on constate dans tout l'espace européen que les législations répressives, quelque soit leur degré de perfection – et les disparités sont grandes d'un pays à l'autre – ne sont pas suffisantes à punir les auteurs d'actes racistes ou à les dissuader. En effet toute législation n'est efficace que si elle est mise effectivement en œuvre. Or on constate que les procès et les condamnations devant les tribunaux sont très insuffisants en nombre. Pour les actes isolés de racisme, tout comme pour ceux commis par des groupes organisés, le menace de poursuites devant des tribunaux n'est pas suffisamment forte.

Cela est particulièrement le cas pour les partis politiques d'extrême droite qui, s'ils ne commettent pas directement des délits racistes, les encouragent dans les opinions publiques par des idéologies discriminatoires qui imprègnent des couches de populations de plus en plus larges. Partout en Europe, le "cordon sanitaire" contre le racisme est faible.

C'est donc une question d'éducation et de formation, de sensibilisation des opinions publiques. Or, trop souvent, pour des raisons sociales ou économiques, elles se laissent séduire par le

langage ou les programmes politiques de partis extrémistes. Le rôle des médias est primordial en la matière, tout comme est primordiale la mobilisation de la société civile, à travers, par exemple les organisations non gouvernementales ou les syndicats. De même la parole des victimes, des groupes minoritaires doit s'entendre et être prise en considération par les pouvoirs publics.

Des gouvernements des Etats européens ont déployé d'importants efforts au cours de ces dernières années, dans des programmes multiples et divers, qui constituent autant de bonnes pratiques louables.

Néanmoins il faut constater que l'Europe n'est pas encore parvenue à éradiquer le racisme.

C'est certainement par la mise en commun des acquis, par une action commune, par une mobilisation générale et par une volonté affichée et effective des responsables politiques que ces phénomènes pourront être contenus et éliminés dans les prochaines années. C'est justement la tâche de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes.