



Multiculturalisme : Nouvelles réponses de politiques publiques à la diversité

par Christine Inglis

GESTION DES
TRANSFORMATIONS
SOCIALES

SÉRIE
POLITIQUES
SOCIALES

4



Multiculturalisme : Nouvelles réponses de politiques publiques à la diversité

par Christine Inglis

Publications de MOST

Ouvrages

La différenciation des régimes de croissance. Réseau Histoire et observation des transformations sociales (HIST), MOST/Presses Universitaires de Grenoble (PUG), 1995.

Politiques sociales

- N°1 *A la recherche de nouvelles stratégies de développement – Enjeux du Sommet social*, par Ignacy Sachs, 1995
- N°2 *De l'exclusion sociale à la cohésion sociale*, par Sophie Bessis, 1995
- N°3 *Cybernetics of Global Change: Human Dimension and Managing of Complexity*, par M. Mesarovic, D. McGinnis and D. West, 1996
- N°4 *Multiculturalisme : nouvelles réponses de politiques publiques à la diversité*, par Christine Inglis 1996

Documents de discussion

- N°1 *Les sociétés pluriculturelles et pluriethniques*, par Henri Giordan, 1994
- N°2 *Ville et gestion des transformations sociales*, par Céline Sachs-Jeantet, 1995
- N°3 *Différenciation des régimes de croissance et des gestions de la reproduction sociale*, par Pascal Byé, 1995
- N°4 *La recherche urbaine en Amérique latine. Vers un programme de recherche*, par Licia Valladares et Magda Prates Coelho, 1995
- N°5 *La gestion du multiculturalisme et du multiethnisme en Amérique latine*, par Diego A. Iturralde, 1995
- N°6 *Lo global, lo local, lo híbrido – Aproximaciones a una discusión que comienza*, par Heinz R. Sonntag and Nelly Arenas, 1995
- N°7 *Reflexions on the Challenges Confronting Post-Apartheid South Africa*, par Bernard Makhosezwe Magubane, 1995
- N°8 *La gestion locale et régionale des transformations économiques, technologiques et environnementales*, par S. Jentoft, N. Aaarsaether et A. Hallensvedt, 1996

- N°9 *Des partenariats dans nos villes pour l'innovation urbaine*, par Francis Godard, 1996
- N°10 *Diversité : bonne et mauvaise gestion. Le cas des conflits ethniques et de l'édification de l'État dans le monde arabe*, par Saad Eddin Ibrahim, 1996
- N°11 *Urbanisation et recherche urbaine dans le monde arabe*, par Mostafa Kharoufi, 1996
- N°12 *Some Thematic and Strategic Priorities for Developing Research on Multi-ethnic and Multi-cultural Societies*, par Juan Diez Medrano 1996
- N°13 *The Information Technology Enabled Organization: A Major Social Transformation in the U.S.A.*, par T. Gullede, 1996
- N°14 *La globalisation, les transformations sociales et les stratégies de gestion : un projet de recherche sur le Programme MOST*, par Carlos Milani et Ali Dehlavi, 1996
- N°15 *The New Social Morphology of Cities*, par Guido Martinotti, 1996



L'auteur

Christine Inglis

Christine Inglis, directrice du Centre de recherche multiculturelle de l'Université de Sydney, s'intéresse depuis longtemps aux relations interethniques et aux migrations, surtout dans la région Asie-Pacifique. Dans ses recherches, elle s'attache essentiellement à dégager le rôle des institutions économiques et éducatives et celui des politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics. Dans le cadre de l'Association internationale de sociologie, Christine Inglis est présidente d'un Comité de recherche qui se consacre aux relations interethniques et aux questions de races et de minorités. Elle a récemment publié, en particulier, *Making Something of Myself... Educational Attainment and Social and Economic Mobility of Turkish-Australian Young People*, 1992 ; *Asians in Australia: The Dynamics of Migration and Settlement*, 1992 ; *Global Population Movements and their Implications for Australia*, 1993 et *Teachers in the Sun: The Impact of Immigrant Teachers on the Labour Force*, 1994.

Table des matières

Préface	p. 6
Introduction	p. 9
Les Nations Unies et la diversité ethnique	p. 12
Le multiculturalisme et la nécessité de nouvelles réponses de politiques publiques face à la diversité ethnique	p. 16
■ Multiculturalisme : élucidation du concept	p. 16
■ Critiques du multiculturalisme	p. 18
Influences contemporaines sur la structure de la diversité ethnique	p. 20
■ Transformations politiques	p. 20
■ Mondialisation	p. 24
■ Intensification des mouvements internationaux de population	p. 27
Le nouveau visage des sociétés multiethniques	p. 35
Les difficultés chroniques des sociétés multiethniques	p. 38
Les modèles de l'action des pouvoirs publics dans les États multiethniques	p. 42
Le multiculturalisme en pratique : Australie, Canada et Suède	p. 48
■ Origines et évolution	p. 48
■ Initiatives des pouvoirs publics	p. 54
■ Évaluation	p. 61
Élargir le champ d'application du multiculturalisme, réponse de politiques publiques	p. 70
■ Le multiculturalisme est-il une solution de rechange viable ?	p. 71
■ Quel peut être le champ d'application du multiculturalisme comme modèle de l'action des pouvoirs publics ?	p. 75
Conclusion	p. 77
Références	p. 79

Préface

La « redécouverte » de l'ethnicité et des identités culturelles a fait prendre conscience de la nécessité de gérer la diversité ethnique et culturelle en mettant en œuvre des politiques qui encouragent à la fois la contribution et l'accès des groupes ethniques et culturels minoritaires aux ressources de la société, tout en maintenant l'unité. Que la diversité caractérise la grande majorité des pays du monde, et qu'avec la fin de la guerre froide et d'un ordre international bipolaire les revendications identitaires de nature ethnique, religieuse et culturelle se fassent de plus en plus fortes, ce sont là des faits connus de tous. Ces deux séries de faits, susceptibles d'aboutir à des situations conflictuelles et à des tragédies comme on en a vu se produire en Bosnie et au Rwanda, constituent un redoutable défi pour les États qui, pour le relever, mettent en œuvre différentes politiques, allant de l'assimilationnisme et de l'intégrationnisme au différentialisme. Ce dernier, qui n'est pas toujours intentionnel, entraîne à la fois une exclusion indirecte – implicite dans les pratiques sociales, économiques, culturelles et institutionnelles – et une exclusion active, qui peut aller jusqu'à l'apartheid et même au génocide (Gamson, 1995). Le multiculturalisme, au contraire, permet d'apporter des solutions démocratiques aux problèmes que suscite la diversité culturelle et sociale dans une société. L'analyse que nous présentons ici examine des politiques multiculturelles dans tous leurs détails et en évalue les avantages et les limitations.

Le multiculturalisme, réponse systématique d'ensemble à la diversité culturelle et ethnique, comporte des éléments éducatifs, linguistiques, économiques et sociaux, et des mécanismes institutionnels spécifiques. Ce type de politiques a été adopté par un petit nombre de pays, en particulier l'Australie, le Canada et la Suède.

De toute évidence, le multiculturalisme qui est la recherche de réponses démocratiques de politiques publiques à la diversité culturelle et ethnique régnant dans certains pays est du plus haut intérêt pour l'UNESCO : il concrétise, en effet, cet idéal qui est de concilier le respect de la diversité avec le souci de la cohésion sociétale et de la promotion de valeurs et normes universelles. Si l'Acte constitutif de l'UNESCO souligne la « féconde diversité » des cultures, son principe le plus élevé est « la solidarité intellectuelle et morale de l'humanité ». Les idéaux de l'UNESCO, en ce domaine, sont bien illustrés par l'affirmation de Montesquieu (1949): « Je suis nécessairement homme [...] et je ne suis français que par hasard. »¹

L'étude du multiculturalisme est au cœur des préoccupations du programme MOST, dont plusieurs projets internationaux portent sur des questions liées à la gestion des sociétés multi-ethniques et multiculturelles².

Dans l'exposé que l'on trouvera ci-après, Christine Inglis examine le fonctionnement de politiques multiculturelles déterminées et en évalue le potentiel pour les pouvoirs publics qui ont à gérer la diversité. L'auteur fait porter l'essentiel de son analyse sur trois pays – l'Australie, le Canada et la Suède – dans lesquels le multiculturalisme est effectivement appliqué depuis un certain temps déjà. Malgré la complexité des questions en jeu, les différences entre ces trois pays et le cas tout à fait spécifique des « premières nations » ou populations autochtones, les politiques analysées se fondent sur le respect des droits de l'homme individuels et sur une définition civique et contractuelle de la citoyenneté, et non pas sur un communautarisme ethnique et culturel. C'est sans doute là une caractéristique fondamentale, qui distingue le multiculturalisme moderne des cas traditionnels de coexistence plus ou moins conflictuelle entre communautés ethniques et religieuses autocentrées.

C'est aussi un trait qui distingue les politiques multiculturelles démocratiques (dont l'effet est de réduire le risque de conflits interethniques dans toute la mesure possible) de la gestion à base communautaire de la diversité. Cette dernière forme de politique est moins compatible avec la démocratie, et risque davantage de déboucher sur des pratiques autoritaires et différentialistes, ainsi que sur des conflits entre communautés auto-centrées.

1. Joseph de Maistre, penseur conservateur, formule une position exactement inverse (1796, 1980) : « Il n'y a point d'hommes dans le monde. J'ai vu dans ma vie des Français, des Italiens, des Russes, etc. ... ; mais quant à l'homme, je déclare ne l'avoir rencontré de ma vie ... »

- 2. Ce sont les projets suivants :*
- *Nouvelles migrations et diversité ethnique croissante dans la région Asie-Pacifique ;*
 - *Recherches concernant les phénomènes ethniques et les conflits dans les États de l'ex-Union soviétique ;*
 - *Sociétés multiculturelles et multiethniques : clarification terminologique et conceptuelle ;*
 - *Études comparatives, suivi et évaluation des conflits ethniques et du changement socioculturel en Afrique ;*
 - *Les politiques multiculturelles et la citoyenneté dans les villes européennes.*



Les remarquables analyses de Christine Inglis, que nous sommes heureux de publier dans le présent numéro de la série Politiques sociales, sont le résultat d'une longue maturation. D'abord et surtout, elles sont le produit du savoir et de l'expérience de leur auteur. Elles s'appuient sur les travaux collectifs antérieurs de plusieurs spécialistes, dont C. Inglis elle-même, ainsi que de Nadia Auriat, du programme MOST, qui ont abouti au document intitulé « Multiculturalism : A Policy Response to Diversity », présenté par le MOST à la Conférence mondiale sur la diversité culturelle, tenue en avril 1995, à Sydney (Australie)³. Nous tenons à exprimer notre reconnaissance à Christine Inglis, et à tous les autres spécialistes qui ont contribué à l'avancement des travaux du programme MOST dans le domaine de la gestion des sociétés multiculturelles et multiethniques.

3. Les contributions suivantes avaient été établies à l'intention de cette Conférence :

- Michael Banton, 'Multi-cultural and Multi-ethnic societies' (non publié) ;
- Christine Inglis, 'Multi-culturalism: its Significance, Operation and Future with Special Significance to the Asia-Pacific Region' (non publié) ;
- Atieno Odhiambo, 'African Perspectives on Cultural Diversity and Multi-culturalism' (non publié) ;
- William Safran, 'Cultural Pluralism and Multi-culturalism: Problems, Prospects and Solutions' (non publié) ;
- Garcia Canclini, 'The Future of Multi-cultural Societies' (non publié) ;
- Stephen Castles a présenté de nombreuses observations et suggestions du plus haut intérêt.

Ali Kazancigil
Secrétaire exécutif du programme MOST
Directeur de la Division des sciences sociales,
de la recherche et des politiques, UNESCO

Introduction

La diversité ethnique et raciale n'est pas chose nouvelle, même si l'on n'a pas toujours employé les mêmes termes pour décrire les sociétés qui renferment, à l'intérieur de leurs frontières, des groupes ethniques divers⁴. Historiquement, on constate une très grande diversité dans la structure des relations interethniques et dans la fréquence avec laquelle ces relations ont pu entraîner des conflits. De nombreux schémas ont été élaborés pour expliquer l'apparition de tels conflits et préciser le rôle qu'y jouent des facteurs contextuels et structures institutionnelles spécifiques, depuis l'expansion impériale et la colonisation jusqu'à l'immigration de travailleurs sous contrat ou à l'immigration d'installation définitive (par exemple, Banton, 1967 ; Blalock, 1967 ; van den Berghe, 1967 ; Schermerhorn, 1970 ; Richmond, 1994). Malgré leurs différences théoriques, ces schémas montrent bien que, le plus souvent, les relations interethniques s'accompagnent de différentiels appréciables entre groupes ethniques dominants et minoritaires pour ce qui est de l'accès au pouvoir et aux ressources matérielles. De plus, la structure des relations interethniques est rarement statique : elle évolue et change. La coexistence pacifique peut, de ce fait, être fragile et problématique.

L'inclusion de l'étude des sociétés multiethniques et multiculturelles⁵ dans le programme MOST (Gestion des transformations sociales) de l'UNESCO atteste l'importance accordée à l'époque actuelle, au plan national comme au plan international, à l'ethnicité et au pluralisme. Cet intérêt pour l'ethnicité présente deux dimensions. La première tient au développement rapide du tourisme et des échanges d'étudiants entre différents pays, ainsi qu'à la nouvelle configuration des relations financières et commerciales mondiales. C'est un phénomène dont il y a tout lieu de se féliciter, et qui amène un nombre toujours croissant de personnes d'origines ethniques diverses à avoir des contacts

4. Dans le présent texte, on considère les groupes ethniques comme des catégories socialement construites qui renvoient à des groupements sociaux dont les membres partagent le sentiment de constituer un peuple du fait de leur identité nationale, de leur langue, de leur religion, de leurs caractéristiques physiques ou d'une combinaison de ces attributs. L'inclusion des groupes raciaux comme subdivision des groupes ethniques rend compte de la manière dont l'existence de différences dans l'aspect physique et la signification sociale de ces différences tendent à être fortement problématiques dans toutes les sociétés. De plus, dans l'usage courant, la terminologie du « racisme » ne se limite plus à des groupes que l'on puisse nécessairement distinguer à partir de leurs caractéristiques physiques.

5. On entend par sociétés « multiethniques » les sociétés qui comprennent de multiples groupes ethniques. Le terme « multiculturel » désigne aussi le même type de société. Ce terme est quelquefois employé, dans une acception large, pour

désigner les différences culturelles associées à toute une gamme de styles de vie différents, qui ne tiennent pas à l'ethnicité mais aux préférences des hommes ou des femmes ; ce n'est pas là, toutefois, l'usage dominant, et ce n'est pas celui qui a été retenu dans le présent document (voir aussi Kymlicka, 1995, p. 18).

réguliers. Les participants attachent beaucoup d'importance à assurer que ces relations d'ordre éducatif, économique et culturel se développent de façon amicale et constructive, et que les différences à connotation ethnique – différences de schémas culturels, de coutumes et d'attentes – ne viennent pas faire obstacle au développement des relations.

L'autre dimension tient aux aspects plus négatifs des contacts interethniques. Si l'on s'intéresse tant à l'ethnicité, en effet, c'est malheureusement en grande partie à cause des images de conflit et de violence interethniques que la télévision, la radio et les journaux font pénétrer chaque jour dans nos foyers, à grand renfort de détails. Bien qu'elles ne représentent qu'une infime proportion des contacts journaliers entre individus d'origines ethniques différentes, ces images en sont venues à symboliser, pour de nombreux universitaires, gouvernants et membres du public en général, la réalité même de la diversité ethnique et les dangers qui lui sont associés.

Le choc de ces images est d'autant plus violent que tout au long de notre siècle, on avait cru, sous l'influence de sociologues aussi différents que Durkheim, Weber et Marx, qu'avec l'apparition de la société industrielle moderne, les groupes ethniques avaient perdu, au XIX^e siècle, leur importance déterminante dans la vie des individus. Tout comme la parenté et d'autres formes de différenciation sociale fondées sur la condition, l'ethnicité devait être remplacée par la classe comme moteur de l'organisation sociale. L'ethnicité et les différences raciales apparaissaient comme des anachronismes, qui n'avaient cours que dans les sociétés prémodernes ou traditionnelles. C'était là le point de vue orthodoxe, partagé par les observateurs et par les dirigeants : tous croyaient que l'assimilation des groupes ethniques minoritaires était soit chose faite, soit en cours. L'instauration d'une culture homogène à l'échelle du monde entier, que traduisait la formule frappante du « village planétaire », laissait présager l'accélération de ce type d'évolution. Même dans les pays industrialisés comme l'Australie, le Canada ou les États-Unis, qui continuaient de recevoir des effectifs importants d'immigrants, l'assimilation était considérée comme le processus inévitable.

La « redécouverte » de l'ethnicité, au cours de la décennie écoulée, s'est accompagnée d'une prise de conscience plus nette, parmi les responsables, de la nécessité de mettre au point des politiques qui contribueraient à établir des relations

harmonieuses entre les différents groupes ethniques. Le présent document traite des potentialités du multiculturalisme en tant que mode d'intervention des politiques publiques. Pour certains, le multiculturalisme est un moyen de relever le défi que constitue l'aggravation des conflits et de la violence associés aux différences ethniques. Pour d'autres, il concrétise les dangers de division inhérents à la diversité ethnique et culturelle. Ces points de vue fortement contrastés s'expliquent par l'évaluation très différente que l'on peut faire des tendances actuelles en matière de diversité ethnique et des résultats auxquels les stratégies visant à faire face à cette diversité ont abouti.

Les débats consacrés au multiculturalisme et à l'apparition de groupements ethniques conflictuels, propres à entraîner la division dans la société, se sont souvent situés sur les plans éthique et philosophique. Le présent document retient, au contraire, le niveau de l'action des pouvoirs publics et s'attache aux résultats obtenus grâce aux efforts déployés par les politiciens pour résoudre les difficultés quotidiennes liées, non seulement à l'élaboration des politiques, mais à leur mise en œuvre. Toutefois, les responsables ne travaillent pas en vase clos, à l'abri des préoccupations que les principes de justice, d'égalité et de démocratie suscitent à l'échelon international. L'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales ont élaboré un certain nombre de conventions et d'autres instruments qui doivent guider les responsables de l'élaboration des politiques dans les sociétés multiethniques.

Les Nations Unies et la diversité ethnique

Le lendemain de la seconde guerre mondiale, il y a un demi-siècle, les fondateurs de l'Organisation des Nations Unies étaient motivés par le désir d'instaurer la coopération internationale pour assurer la paix, le développement et le respect des droits des individus. Instruits par la sinistre évidence du génocide dont les Juifs, les Tsiganes et d'autres minorités ethniques avaient été victimes pendant la seconde guerre mondiale, ils étaient aussi conscients de la nécessité de prendre en considération la situation de telles minorités ethniques.

Une brève énumération d'instruments relatifs à la non-discrimination et aux droits des groupes minoritaires adoptés par l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées met en évidence certaines des questions les plus pressantes que ces organisations ont dû traiter lorsqu'elles ont examiné la situation des membres des populations autochtones et des personnes appartenant à des minorités ethniques (voir encadré 1). Dès le début, l'ONU aussi bien que l'UNESCO ont souligné l'importance de la culture et des droits culturels. La Charte des Nations Unies, dans son article 1, mentionne l'importance de la culture et l'Acte constitutif de l'UNESCO fait également allusion à la « féconde diversité » des cultures. En 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme a prévu, pour la première fois, le respect des droits culturels : il y est affirmé, à l'article 22, que toute personne est fondée à obtenir la satisfaction des droits culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité. A cet égard, l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 présente une importance toute particulière. Il dispose, en effet, que :

Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les

autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

La Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (1992) a étendu ces droits pour y inclure le droit des personnes appartenant à des minorités de participer pleinement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique et le droit de prendre une part effective aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ; le droit de créer et de gérer leurs propres associations ; le droit d'établir et de maintenir, sans aucune discrimination, des contacts libres et pacifiques avec d'autres membres de leur groupe ou avec des citoyens d'autres États auxquels elles sont liées par leur origine nationale ou ethnique ou par leur appartenance religieuse ou linguistique (MOST, 1995, annexe 1).

L'importance des droits des minorités ethniques a aussi été reconnue par d'autres organisations internationales. La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), par exemple, a adopté en 1991 une Déclaration des droits des minorités nationales. Le Conseil de l'Europe s'est aussi beaucoup préoccupé de ces questions. En 1992, il a adopté la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et, en 1994, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

La proclamation de l'année 1995 comme Année des Nations Unies pour la tolérance est une autre preuve de la complexité persistante de la tâche à accomplir si l'on veut assurer une coexistence pacifique entre personnes appartenant à des groupes ethniques différents. L'importance de cette tâche est soulignée par Kymlicka (1995, p. 194 et 195)⁶.

Dans de nombreux pays du monde – notamment dans les démocraties émergentes d'Europe orientale, d'Afrique et d'Asie – la question du statut des minorités nationales et des populations autochtones est peut-être la question la plus pressante.

Dans ces pays, on se tourne vers les travaux des libéraux occidentaux dans l'espoir d'y trouver une orientation qui corresponde aux principes du constitutionnalisme libéral dans un État multinational. Or une tradition libérale n'offre, sur ce sujet, que

6. Dans *Multicultural Citizenship*, Kymlicka (1995) s'emploie à exposer une théorie libérale des droits des minorités, comme fondement d'une politique visant à prendre en compte les besoins des minorités ethniques et nationales.

des indications confuses et contradictoires ... Tout au long de leur histoire, les États libéraux ont, en effet, adopté, à l'égard des groupes ethniques et nationaux, les politiques les plus diverses, allant de l'assimilation forcée à la ségrégation forcée, de la conquête et de la colonisation au fédéralisme et à l'autonomie.

... Pour que le libéralisme ait la moindre chance de s'implanter dans ces pays, il doit prendre explicitement en considération les besoins et les aspirations des minorités ethniques et nationales.

ENCADRÉ 1

Principaux instruments du système des Nations Unies, dans les domaines de la non-discrimination, des droits des minorités et des droits des populations autochtones

Déclaration universelle des droits de l'homme.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Déclaration et Programme d'action de Vienne.

Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.

Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid.

Convention internationale contre l'apartheid dans les sports.

Convention concernant la discrimination (emploi et profession).

Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement.

Protocole instituant une Commission de conciliation et de bons offices chargée de rechercher la solution des différends qui

naîtraient entre États parties à la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement.

Convention sur l'égalité de rémunération.

Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction.

Déclaration sur la race et les préjugés raciaux.

Déclaration sur les principes fondamentaux concernant la contribution des organes d'information au renforcement de la paix et de la compréhension internationale, à la promotion des droits de l'homme et à la lutte contre le racisme, l'apartheid et l'incitation à la guerre.

Déclaration des principes de la coopération culturelle internationale.

Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

Convention (n° 169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants.

Projet de déclaration des droits des peuples autochtones.

Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent.

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

Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes.

Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé mentale.

Convention relative aux droits de l'enfant.

Source : UNESCO, *Droits de l'homme : les principaux instruments internationaux, état au 31 mai 1996 (édition établie par J. Symonides, V. Volodine et S. Rivet).*

Le multiculturalisme et la nécessité de nouvelles réponses de politiques publiques face à la diversité ethnique

En moins de trois décennies, « multiculturalisme » est devenu un mot que les gouvernants, les observateurs, les universitaires et le grand public reconnaissent immédiatement, du moins dans les pays industrialisés occidentaux, sinon ailleurs. La rapide adoption du terme « multiculturalisme » s'est produite à une époque où l'on se préoccupe de plus en plus, à l'échelon international, des limites auxquelles se heurtent les politiques existantes dès lors qu'il s'agit de prendre en compte les structures changeantes des relations interethniques. Pour être immédiatement « reconnu », le terme n'est cependant pas employé dans le même sens par tous. Nous distinguerons ici trois niveaux majeurs d'utilisation, dans l'espoir d'apporter quelques éclaircissements aux débats que suscite la pertinence du « multiculturalisme » pour l'élaboration des politiques dans les sociétés multiethniques⁷.

7. Le programme MOST soutient un projet intitulé « Sociétés multiculturelles et multiethniques : clarification terminologique et conceptuelle », dans lequel les complexités seront étudiées avec plus de détail.

■ Multiculturalisme : élucidation du concept

Il y a trois référents intimement liés entre eux, mais néanmoins distincts, du terme « multiculturalisme » et de l'adjectif correspondant « multiculturel » que l'on peut distinguer dans l'analyse et la discussion : ce sont les référents démographique-descriptif, idéologique-normatif et programmatique-politique.

L'usage **démographique-descriptif** est celui dans lequel « multiculturalisme » renvoie à l'existence d'éléments ethniquement ou racialement différents dans la population d'une société ou d'un État. Il représente une perception dans laquelle ces différences ont une certaine importance sociale – essentiellement en raison des différences culturelles perçues, fréquemment associées, toutefois, à des formes de différenciation structurelle.

Les groupements ethniques déterminés qui existent dans un État, l'importance de l'ethnicité pour la participation sociale aux institutions sociétales et les processus par lesquels la différenciation ethnique se construit et se maintient peuvent varier beaucoup d'un État à l'autre, et varier dans le temps.

Dans son acception **programmatische-politique**, « multiculturalisme » renvoie à des types précis de programmes et de mesures gouvernementales visant à tenir compte de la diversité ethnique et à la gérer. C'est dans cette acception que le terme a commencé d'avoir cours, après que la Commission royale canadienne d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme en eût recommandé l'adoption, dans son Rapport de 1965. La Commission royale recommandait, en effet, de remplacer par le multiculturalisme la politique biculturelle correspondant à l'existence des groupes fondateurs britannique et français, autour desquels la politique de diversité ethnique était organisée, depuis plus d'un siècle, dans la société canadienne. Cette acception s'est vite élargie et englobe désormais les sens « démographique-descriptif » et « idéologique-normatif ».

L'usage **idéologique-normatif** de « multiculturalisme » est celui qui suscite le plus de débats : il constitue, en effet, un slogan, un modèle d'action politique fondé sur une théorisation sociologique et sur des considérations éthico-philosophiques quant à la place, dans la société contemporaine, de ceux qui ont des identités culturellement distinctes. Les tenants du multiculturalisme font valoir qu'il ne suffit pas de reconnaître le fait de la diversité ethnique et de sauvegarder le droit pour des individus de conserver leur culture, mais qu'il faut parallèlement garantir aux mêmes individus le plein accès, la participation et l'adhésion aux principes constitutionnels et aux valeurs communes ayant cours dans la société. Ils font remarquer qu'en reconnaissant les droits des individus et des groupes et en assurant leur participation équitable à la vie de la société, une telle politique est bénéfique à la fois pour les individus et pour la société dans son ensemble, car elle réduit les tensions sources de conflit social fondées sur le désagrément subi et l'inégalité. Ils soulignent aussi que le multiculturalisme est un enrichissement pour la société tout entière. Il y a, de toute évidence, un parallélisme étroit entre cette acception idéologique-normative du multiculturalisme et le point de vue des Nations Unies à l'égard de la diversité culturelle.

■ Critiques du multiculturalisme

Cette évaluation positive de la diversité culturelle n'est, toutefois, pas universellement admise. Ses critiques soutiennent qu'en encourageant la diversité culturelle, ou multiculturalisme, on risque de favoriser les conflits sociaux et la division. A l'appui de leur thèse, ils font état de la résurgence des conflits ethniques à laquelle on assiste sur la scène internationale. L'une des formulations les plus vigoureuses des dangers inhérents à la diversité culturelle est la thèse, extrêmement contestée, de Huntington sur le choc des civilisations, dans lequel la religion jouerait un rôle crucial⁸. Le fondement théorique de cette thèse, et d'autres thèses semblables, qui s'inquiètent des menaces persistantes que la diversité ethnique et culturelle fait peser sur la cohésion sociale, se trouve dans une théorie de la modernité dont les tenants, s'inscrivant en faux contre les théories antérieures qui voyaient décliner l'importance de l'ethnicité, font valoir que les processus contemporains de modernisation et de mondialisation contribuent puissamment à donner à l'ethnicité et aux liens communautaires une importance toujours croissante⁹. Dans ce type d'analyse, ce qui est souvent insuffisamment pris en compte, ce sont le rôle de l'État et l'efficacité des politiques sociales mises en œuvre pour réduire le potentiel de conflit inhérent aux processus en question.

Certains critiques du multiculturalisme, toutefois, prennent pour cible ce qui leur apparaît comme le résultat de politiques multiculturelles effectivement appliquées. Si l'on affirme, par exemple, que les réformes de l'éducation qui permettent désormais, aux États-Unis, d'inclure des perspectives différentes dans les programmes d'histoire ou de littérature risquent de désunir la société américaine, ou de miner les fondements de la civilisation occidentale, c'est, de toute évidence, en réaction aux réorientations intervenues dans la pratique et les programmes éducatifs (voir, par exemple, Schlesinger, 1992). Il est vrai aussi que les partisans de ces réorientations justifient fréquemment leurs plaidoyers par référence au multiculturalisme.

Ce faisant, ils appellent l'attention sur une potentialité du multiculturalisme : offrir un modèle grâce auquel, par l'action des politiques publiques, remédier à des situations de désavantage et d'injustice perçues comme liées à l'ethnicité¹⁰. Toutefois, comme il n'y a que peu d'exemples d'États dans lesquels des programmes et politiques explicitement multiculturels aient été

8. Cette thèse a été exposée pour la première fois dans *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 3 de 1993. Le numéro suivant, *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 4 de 1993 contient la première de nombreuses discussions critiques.

9. On trouvera un exposé éloquent de l'évolution de la réflexion théorique à ce sujet dans Alain Touraine, 1992.

10. Le lien entre multiculturalisme, d'une part, et programmes et manœuvres d'opposition, d'autre part, est explicitement établi dans Charles Taylor, et al. (1994)

appliqués, les débats consacrés aux effets véritables d'une politique de multiculturalisme ne font, le plus souvent, guère de place aux preuves empiriques.

L'objectif du présent document est de corriger ce déséquilibre en examinant le fonctionnement de politiques et de programmes multiculturels déterminés, et de rechercher si le multiculturalisme peut fournir aux politiques publiques cette nouvelle réponse qu'appelle la diversité ethnique et qu'elles s'efforcent par tous les moyens de trouver. Auparavant, il faut, toutefois, répondre à un certain nombre de questions.

Quelles sont les transformations sociales qui orientent la recherche de nouvelles réponses des politiques publiques à la diversité ?

Quelle influence ces transformations ont-elles exercée sur les formes contemporaines de société multiethnique ?

Quels sont, à l'heure actuelle, les modèles auxquels les États se réfèrent pour gérer la diversité ethnique ?

Influences contemporaines sur la structure de la diversité ethnique

Le demi-siècle qui vient de s'écouler a été marqué par des transformations politiques et économiques spectaculaires. L'apparition de nouveaux États, la fin de la guerre froide, la crise de l'État-providence, la mondialisation économique et culturelle et l'augmentation massive des effectifs en jeu dans toutes les catégories de mouvements internationaux de population – tels sont quelques-uns des faits les plus saillants qui ont transformé les possibilités de contacts interethniques ainsi que la structure des relations interethniques en résultant. Le rythme de ces transformations s'est beaucoup accéléré au cours des dix dernières années, et le contrecoup de cette accélération sur les relations interethniques a considérablement stimulé la recherche de moyens nouveaux que les politiques publiques pourraient mettre en œuvre pour réagir à cette situation.

■ Transformations politiques

L'apparition de nouveaux États qui sont quotidiennement aux prises avec des questions d'ethnicité a été l'un des développements politiques les plus visibles du demi-siècle écoulé. Deux raisons principales expliquent la formation de nouveaux États : la décolonisation et l'effondrement des régimes communistes. L'augmentation du nombre des États membres de l'Organisation des Nations Unies dit assez l'étendue des changements intervenus : de 50 à l'origine, en 1945, il est passé à 185 aujourd'hui.

La seconde guerre mondiale marque un moment décisif dans l'histoire de la colonisation européenne. En 1984, 85 anciennes colonies étaient devenues des États indépendants (Nations Unies, 1984). Le processus se poursuit encore, même s'il s'est

quelque peu ralenti, puisque les îles Marshall, la Micronésie et la Namibie, par exemple, ont accédé à l'indépendance en 1990. Ce que les États nés à l'époque contemporaine ont hérité de la colonisation – legs géopolitique durable – ce sont leurs frontières, jadis tracées par les puissances coloniales et rassemblant des groupes ethniques souvent différents, à base régionale. En outre, ces États comprennent souvent, parmi leurs populations, les descendants de ceux que l'on avait fait venir pour travailler sur les plantations ou dans les mines exploitées par des Européens, ou pour d'autres activités économiques. En Asie et dans le Pacifique, les Chinois et les Indiens ont joué un rôle important dans ces migrations de main-d'œuvre ; en Afrique, nombre de travailleurs venaient d'autres parties du continent. Bien souvent, ces travailleurs ont ensuite constitué des minorités de commerçants et d'intermédiaires, très actifs dans le commerce et dans toute l'économie.

Après la décolonisation, construire la nation était, pour les nouveaux dirigeants politiques, une tâche essentielle : il ne s'agissait pas seulement de doter le pays d'une économie viable, mais bien de construire un État stable et viable lui aussi, en intégrant ces divers groupes ethniques. Aucun de ces États ne partageait l'illusion qui avait présidé à la formation des États-nations européens – celle de réunir une population ethniquement homogène. Les alliances forgées dans la lutte contre la puissance coloniale ont servi de point de départ à l'établissement des nouveaux régimes. Les mouvements séparatistes à base régionale et la puissance économique des groupes d'intermédiaires – auxquels le pouvoir politique a rarement été accordé pendant la période suivant immédiatement l'accession à l'indépendance – n'en constituaient pas moins de graves sujets de préoccupation pour les nouveaux États. Les pays d'Asie qui avaient sur leur territoire une importante population chinoise expatriée s'inquiétaient aussi des intentions du nouveau régime communiste au pouvoir en Chine : la population chinoise locale risquait, en effet, de focaliser les aspirations politiques expansionnistes de la Chine communiste.

Étant donné les nombreuses difficultés auxquelles ils se heurtaient, on peut s'étonner que les pays qui venaient d'accéder à l'indépendance n'aient pas été le théâtre de troubles inter-ethniques plus graves, ni eu à déplorer une plus grande instabilité gouvernementale : les prédictions de l'administrateur colonial Furnivall, quant à la fragilité des États postcoloniaux, ne se

11. *Il soulignait à quel point ce qu'il appelait les « sociétés plurielles » risquaient d'éclater sous l'effet de rivalités interethniques irréductibles, dès lors que l'influence stabilisante de la puissance coloniale aurait disparu (Furnivall, 1939 ; 1948).*

sont pas réalisées¹¹. Les mouvements séparatistes couronnés de succès, comme ceux qui ont débouché sur la création du Bangladesh, ont été relativement rares. Pourtant, la persistance de tels mouvements dans de nombreux pays atteste la vigueur des forces poussant à la division, surtout lorsqu'elles sont exacerbées par la différence des niveaux de développement entre régions. La résistance armée de groupes ethniques séparatistes est la norme, plutôt que l'exception, dans de nombreuses parties de l'Afrique et de l'Asie. Pourtant, en Asie, la situation de la minorité chinoise et d'autres minorités non autochtones n'a plus la même importance comme source de conflits, du fait des transformations économiques et sociales qui sont allées de pair avec le développement économique et l'évolution politique intervenus en Chine.

L'effondrement des régimes communistes en Europe orientale et l'éclatement de l'ancienne URSS ont, tout comme la décolonisation, provoqué l'émergence de nouveaux États dont beaucoup renferment, à l'intérieur de leurs frontières, d'importantes minorités ethniques. Certaines de ces minorités habitent dans telle ou telle région depuis des siècles. D'autres – parmi lesquelles des Russes – se sont installées de leur plein gré ou ont été exilées, sous le régime soviétique, dans des États aujourd'hui indépendants. Dans ces nouveaux États, où de violents conflits à connotation ethnique opposent des directions politiques rivales, la théorie de Furnivall, qu'il faut élargir pour y inclure les effets déstabilisants de la disparition de l'ancien régime, semble rendre bien compte des faits constatés. La situation régnant dans l'ex-Yougoslavie en est le meilleur exemple : lorsque les loyautés ethniques ont été mobilisées pour étayer des revendications territoriales antagonistes, et que l'ancienne armature institutionnelle qui soutenait l'intégration et la coexistence s'est effondrée, le conflit risque d'être insoluble. Mais un tel conflit n'est pas inévitable, comme le prouve la division négociée de la Tchécoslovaquie en une République tchèque et une République slovaque distinctes.

La fin de la guerre froide et la décomposition du bloc dirigé par les Soviétiques se sont accompagnées d'un autre élément d'incertitude politique qui pourrait contribuer à l'apparition de conflits interethniques. Les deux superpuissances n'ont plus le même intérêt – ni même, dans le cas de la Russie, l'aptitude – à contrôler ou à diriger l'expression des conflits internes au sein d'anciens États clients ou d'États appartenant à leur sphère

d'influence politique. Les influences extérieures qui, jadis, auraient pu aller dans le sens de la modération, ne peuvent plus se faire sentir. Cela donne à des groupes et dirigeants politiques ambitieux la possibilité de poursuivre leur propre quête du pouvoir par des moyens souvent violents ; c'est le cas, particulièrement évident, en Somalie et dans d'autres régions de l'Afrique.

Il arrive, pourtant, que les États réussissent à survivre, sans violences interethniques graves, à une transformation majeure de leur régime politique. L'exemple le plus encourageant, à cet égard, est celui de la République sud-africaine. En 1994, à l'époque où des élections ont abouti au remplacement d'un gouvernement blanc par un gouvernement multiracial d'unité nationale dirigé par Nelson Mandela, chacun s'attendait à des manifestations de violence entre les différents groupes ethniques. S'il est vrai que l'Afrique du Sud est encore le théâtre de violences et de massacres de très grande ampleur, même dans la région du Kwazulu-Natal, les rivalités interethniques ne rendent compte que partiellement des violences persistantes opposant l'African National Congress (ANC) et l'Inkatha Freedom Party, puisqu'il y a des Zoulous aussi bien du côté de l'Inkatha que du côté de l'ANC. Dans d'autres régions, la violence et le massacre frappent aveuglément et relèvent de la criminalité ordinaire : ils ne sont pas le fait d'Africains s'attaquant à des Africains d'autres groupes ethniques, ou à des personnes d'une autre race comme les Métis, les Indiens ou les Européens. Que le nouveau régime ait réussi à survivre à des événements à ce point déstabilisants montre combien des politiques appropriées peuvent contribuer à atténuer les dangers d'une rivalité politique à connotation ethnique. Cela montre aussi comment « les Sud-Africains ont bravé la logique de leur passé et ignoré toutes les règles de la théorie politique pour forger un puissant esprit d'unité à partir d'une nation en miettes » (Magubane, 1995, p. 3).

Moins évidents que les transformations politiques liées à l'émergence d'États et de régimes politiques nouveaux, les changements intervenant dans les idéologies et objectifs précis qui orientent l'élaboration des politiques n'en sont pas moins très réels. La mort des régimes communistes en Europe orientale et les efforts déployés en conséquence pour y établir des économies de marché ont réduit la marge de manœuvre dont disposent les gouvernements successeurs pour remédier, par des politiques appropriées, aux inégalités et aux désavantages structurels entre

groupes ethniques. En même temps, la crise de légitimité que traverse l'État-providence dans de nombreux pays industrialisés occidentaux y remet en question la capacité – et la volonté – des pouvoirs publics d'engager des dépenses pour lutter contre l'inégalité, surtout lorsque ces dépenses risquent d'apparaître comme servant des intérêts minoritaires. Cette diminution de la capacité des pouvoirs publics face aux questions d'inégalité et de désavantage liés à l'origine ethnique est une réalité contemporaine dont la signification n'a pas été suffisamment étudiée ; elle risque pourtant de rendre très difficile l'élaboration de politiques qui pourraient atténuer les tensions interethniques lorsque celles-ci découlent d'inégalités structurelles dans la société.

■ Mondialisation

Le terme « mondialisation », que l'on a rapidement adopté pour décrire les processus caractérisant l'interconnexion et l'interdépendance croissantes du monde d'aujourd'hui, comporte trois dimensions aisément identifiables (Waters, 1994). Sa dimension essentielle, qui est économique, rend compte des transformations associées à l'expansion et à la restructuration des relations économiques internationales. Ces bouleversements dans les flux économiques de biens, de services, de main-d'œuvre et de capital sont allés de pair avec l'apparition, après la seconde guerre mondiale, de nouvelles bases économiques majeures à l'extérieur des économies industrielles occidentales d'Europe et d'Amérique du Nord. Le rôle des pays producteurs de pétrole du Moyen-Orient dans la crise du pétrole des années soixante-dix et l'apparition des nouvelles économies industrielles d'Asie – notamment Hong Kong, la Corée, Singapour et Taiwan – dans le rôle d'acteurs économiques indépendants de premier plan ont entraîné, dans les sociétés de ces pays, d'importants changements économiques, sociaux et politiques. Le contrecoup en a aussi été ressenti dans les pays occidentaux industrialisés de longue date, qui ont dû procéder à une restructuration radicale de leurs économies : le déclin des industries manufacturières traditionnelles sur lesquelles ces économies étaient fondées n'a pas manqué d'y entraîner des évolutions et bouleversements sociaux considérables.

Une autre dimension importante de la mondialisation tient à l'instauration, à l'échelle mondiale, d'une culture homogène,

comme McLuhan a été le premier à l'annoncer lorsqu'il a parlé de « village planétaire » (1964). La rapide succession d'innovations importantes dans le domaine des télécommunications, la facilité et la rapidité toujours croissantes de voyages internationaux toujours moins coûteux font que l'on peut aujourd'hui diffuser, avec la plus grande efficacité, les formes et les produits culturels dans le monde entier.

La troisième dimension, politique, est un produit des dimensions économique et culturelle. Elle traduit la prise de conscience du fait que les progrès de l'internationalisation économique et culturelle sont en train de miner l'autonomie de l'État et d'amenuiser sa marge de manœuvre¹². Pour l'individu, la révolution technologique des communications signifie que les réseaux sociaux traversent facilement les frontières nationales, grâce à des moyens de transport rapides et peu coûteux, au téléphone, au fax et à l'Internet. Une autre tendance contribuant à réduire encore le pouvoir des différents États est le développement de groupements politiques supranationaux, souvent nés du désir d'instaurer des liens économiques plus étroits : l'Union européenne en est un exemple. Pour les entités politiques régionales, l'existence de ces entités supranationales apparaît comme une occasion à saisir pour ignorer l'État-nation et acquérir elles-mêmes plus d'importance.

Dans quelle mesure exactement ces tendances, telles que la perte de pouvoir de l'État, se sont-elles concrétisées ? Comme on pouvait s'y attendre, les réponses à cette question sont loin d'être unanimes. Un auteur (Waters, 1994, p. 234) a dressé un tableau impressionnant de ce qu'entraînerait une telle perte de pouvoir si elle était poussée à l'extrême : ce ne serait rien de moins que la disparition d'institutions actuelles comme la citoyenneté, la protection sociale et la démocratie libérale. Même si cette disparition n'est pas imminente, Waters montre comment la mondialisation est en train de rendre problématiques de nombreuses institutions politiques clés qui, jusqu'à présent, ont joué un rôle important dans la gestion des sociétés multiethniques.

Même lorsqu'il y a accord quant à la portée des changements associés à la mondialisation, il n'y a pas nécessairement accord, pour autant, quant à la désirabilité des résultats ou à la manière dont ils peuvent être théorisés (Waters, 1994). L'importance

12. Les travaux consacrés par Sassen à l'émergence de « villes planétaires » (global cities) offrent l'exemple d'une critique qui met en lumière la diminution progressive de l'importance de l'État à laquelle on assiste à mesure que ces « villes planétaires » prennent un rôle prépondérant dans le développement des activités financières internationales (1991 ; 1994).

accordée à l'effet d'intégration et d'homogénéisation culturelle qu'entraîne la mondialisation incline à voir en celle-ci une contribution positive à la résolution des conflits entre groupes ethniques, mais de nombreux signes donnent à penser que cette contribution positive est plus que compensée par des évolutions défavorables, notamment par la rupture du lien ancien entre nation, État, communauté sociétale et territoire (Waters, 1994, p. 232).

Souvent, les processus de mondialisation créent des tensions. Ce qui peut apparaître comme un groupe minoritaire relativement isolé dans une société multiethnique peut aussi être vu comme un élément d'un réseau international (McLellan et Richmond, 1994, p. 665 et 666). Il peut donc y avoir tension entre la qualité de membre d'un État-nation et celle de membre d'une diaspora internationale.

Comme McLellan et Richmond (1994, p. 666) le font aussi remarquer, il y a souvent des contradictions à l'intérieur même du processus de mondialisation. La logique de la libre circulation de la main-d'œuvre, des marchandises, des services et des capitaux peut être contrecarrée par le protectionnisme et se heurter aux « sentinelles » chargées, en exécution de politiques de l'État, de protéger les frontières contre les immigrants clandestins et les demandeurs d'asile. De même, si les processus de régionalisation peuvent donner naissance à des mouvements séparatistes en Écosse ou en Catalogne, il est probable que de telles régions opteront ou non pour une indépendance politique en fonction de considérations quelque peu différentes de celles qui ont abouti à l'éclatement de l'URSS ou de l'ex-Yougoslavie.

Tout en gardant à l'esprit les contradictions inhérentes à la mondialisation, l'une des évolutions concomitantes que l'on cite le plus fréquemment est la montée des mouvements ethno-nationalistes. Ces mouvements, qui supposent l'existence de communautés ethniques ou ethnies (Smith, 1994, p. 382), évoquent les avantages, matériels ou autres, que leurs partisans cherchent à obtenir en accédant à l'indépendance. Il n'est pas rare de considérer de tels mouvements comme l'expression du besoin de compenser l'aliénation de l'individu dans la société moderne : dans ce cas, ils se rattacheraient non pas à une politique de « classe », mais à une politique d'« identité », dans laquelle les facteurs culturels sont prépondérants.

Ce qui est implicite dans beaucoup des écrits traitant du remplacement de la politique de « classe » par une politique « identitaire » ou « culturelle », c'est la conviction que ces nouveaux mouvements comportent un fort élément irrationnel. Si cela contribue à leur puissance, cela les rend aussi moins accessibles au compromis politique ou moins disposés à accepter les droits d'autres groupes culturels. Ce point de vue prédispose les critiques à considérer en bloc comme extrêmement dangereuses pour la stabilité de l'État de nombreuses formes très différentes de mobilisation ethnique, allant des groupes religieux fondamentalistes et des nationalistes militants jusqu'à ceux qui se bornent à réclamer, pour les membres de leur groupe ethnique, l'accès à l'éducation, à la santé ou à d'autres institutions. De même que des théories simplistes de la société moderne avaient conduit antérieurement à accepter à peu près aveuglément l'idée du déclin de l'ethnicité, il se pourrait que les théories nouvelles qui les ont remplacées soient tout aussi incorrectes lorsqu'elles font voir, dans les minorités ethniques, et dans ce que l'on a appelé la politique de la reconnaissance associée au « multiculturalisme » (Taylor, 1994), la source d'inévitables conflits interethniques et une menace d'éclatement pour la société et l'État.

On s'est beaucoup attaché à étudier les répercussions de la mondialisation sur les minorités ethniques, mais il y a aussi un courant de pensée qui s'intéresse à son rôle dans le développement du racisme. Ainsi, Wiewiorka et ses collègues montrent comment le déclin de ce qu'ils appellent l'État industriel national, dans un certain nombre de pays d'Europe, a été associé à de nouvelles formes de racisme parmi la population dominante (par exemple, 1992 ; 1993 ; 1994). Ce nouveau racisme prend pour cibles les immigrés, qui constituent désormais un élément important de la population dans de nombreux pays européens.

■ Intensification des mouvements internationaux de population

L'un des facteurs les plus importants qui influent directement sur la composition ethnique de nombreuses sociétés, aujourd'hui, est l'augmentation exponentielle des chiffres faisant état des mouvements internationaux de population qui a commencé dans les années quatre-vingts. Ces mouvements de

population sont l'une des caractéristiques majeures de la mondialisation. Les transformations politiques et économiques qui les sous-tendent sont très différentes de celles qui avaient été à l'origine, aux XIX^e et XX^e siècles, des grandes vagues antérieures de migration internationale alimentées par l'exode volontaire d'émigrants qui quittaient l'Europe pour le Nouveau Monde. Moins connues, les migrations de travailleurs en provenance d'Asie, surtout de Chine, à destination des Amériques et de l'Australasie ainsi que de l'Asie du Sud-Est avaient, elles aussi, des caractéristiques différentes. Le nombre des personnes en jeu dans les migrations contemporaines est beaucoup plus élevé. Selon une estimation – qui exclut l'ex-URSS et l'ex-Yougoslavie –, quelque 80 millions de personnes vivent aujourd'hui en territoire étranger (Stalker, 1994, p. 3). Par ailleurs, les mouvements migratoires contemporains se font en provenance et à destination de pays beaucoup plus nombreux et variés. En Europe, les anciens pays d'émigration sont désormais d'importants pays d'immigration ; le Moyen-Orient reçoit un grand nombre de travailleurs en provenance d'Asie et d'Afrique du Nord, et en Asie, l'expansion économique de nombreux pays s'est accompagnée d'une forte immigration de travailleurs¹³. D'autre part, les réfugiés sont désormais nombreux parmi les migrants en Afrique, en Asie et en Europe.

Les caractéristiques des migrants sont aujourd'hui plus variées : les femmes prennent une part toujours plus importante dans les flux migratoires, qu'il s'agisse de mouvements de travailleurs ou de mouvements de réfugiés. On trouve aussi, parmi les migrants, un nombre croissant de personnels hautement qualifiés – techniciens, cadres professionnels et de gestion. Parallèlement, on assiste à une diversification des formes de migration. À côté de l'immigration d'installation définitive et des migrations saisonnières de travailleurs, on enregistre des mouvements de réfugiés, mais aussi des mouvements de demandeurs d'asile en nombre toujours croissant ou de personnes sans statut juridique ou sans papiers. Les étudiants qui vont poursuivre leurs études dans un autre pays sont, eux aussi, en nombre important, de même que les hommes d'affaires et les touristes.

Une dernière modification importante à signaler, dans les récents mouvements internationaux de population, est la participation de l'État. Les gouvernements prennent des règlements

13. *L'examen détaillé de l'évolution des mouvements internationaux de population déborde le cadre du présent document, où l'on s'attache surtout à leurs répercussions sur les relations interethniques. On trouvera des informations récentes concernant ces mouvements de population dans Appleyard (1991), Castles et Miller (1993), Kritz, Lim et Zlotnik (1992), Stahl et al. (1993) et Stalker (1994).*

énonçant les critères d'entrée et de résidence, et l'application de ces règlements est une question politique importante. Le régime de contrôle indissociable des mouvements internationaux de population a donné lieu, avec le temps, à une coopération internationale toujours plus poussée, les États se rendant compte du fait que les politiques de choix et de contrôle adoptées par chacun d'eux pouvaient difficilement contenir les pressions et le potentiel migratoires au niveau mondial. Deux exemples d'une telle coopération sont bien connus : la Convention de Schengen, conclue entre États membres de l'Union européenne, et le Plan global d'action, arrêté en 1988-1989. Ce dernier plan, qui visait à faire face à une importante émigration vietnamienne, associait les pays de premier asile, d'autres pays d'Asie du Sud-Est, des pays de réinstallation, enfin et surtout, le pays d'origine des « réfugiés de la mer », le Viet Nam.

1. Mouvements de réfugiés

Les mouvements de réfugiés constituent une catégorie de mouvements internationaux de population qui n'a cessé de s'intensifier. Si difficile qu'il soit de définir les réfugiés et les autres éléments à inclure dans les migrations forcées, il est évident qu'il y a eu une augmentation massive du nombre de ceux que, dans le langage courant, on appelle « réfugiés ». Tandis qu'au début de la décennie de 1970 le nombre estimatif des réfugiés était de 2,5 millions, en 1994, l'ensemble des populations décrites comme relevant de la compétence du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) avait augmenté jusqu'à atteindre 27,4 millions. Une année plus tôt, le chiffre enregistré était de 23 millions (HCR, 1995, p. 9). Il faudrait peut-être retenir le chiffre estimatif plus élevé encore de 40 millions, si l'on voulait y inclure tous ceux qui se trouvent pris dans un mouvement de migration forcée, qu'il s'agisse de réfugiés, de personnes se trouvant dans une situation comparable à celle de réfugiés ou de personnes déplacées (Rogers, 1992, p. 1112).

Dans le chiffre de 27,4 millions retenu par le HCR, il y avait quelque 14,4 millions de personnes qui correspondaient à la définition restreinte du réfugié donnée dans la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés¹⁴, ainsi que 5,4 millions de personnes qui étaient déplacées à l'intérieur de leur propre pays et 7,5 millions d'autres personnes – victimes de guerre, demandeurs d'asile et rapatriés. La majorité (43 %) se trouvaient en Afrique, la plupart des autres se trouvant en Asie (29 %) et en Europe (24 %) (HCR, 1995, p.9).

14. La Convention de 1951 (Nations Unies) et le Protocole de 1967 s'y rapportant définissent comme réfugié « toute personne qui ... craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou ... ne veut se réclamer de la protection de ce pays ».

La rapide augmentation du nombre des individus prenant part à des migrations forcées est un impressionnant témoignage des contrecoups de l'instabilité politique sur les mouvements internationaux de population. Toute instabilité ne se caractérise pas nécessairement par une dimension ethnique, mais dès lors que des personnes prennent part à des mouvements internationaux de population, leur présence même peut contribuer à modifier la composition ethnique des pays dans lesquels elles cherchent refuge ou sont réinstallées. Toutefois, l'incidence de la présence de réfugiés est plus limitée que leur nombre ne le donnerait à penser, grâce au système international mis au point pour gérer les situations de réfugiés et situations comparables¹⁵. Le but ultime de ce système est le rapatriement, et une petite proportion seulement de ceux qui sont classés comme réfugiés en vertu de la Convention des Nations Unies sont effectivement réinstallés dans des pays tiers, généralement en Amérique du Nord, en Australasie et en Europe.

15. Ce système international est, toutefois, mis à rude épreuve en raison du nombre croissant de réfugiés et, tout particulièrement, parce que la définition restreinte du réfugié que donne la Convention et qui est appliquée aux demandeurs d'asile n'est peut-être pas appropriée. En octobre 1995, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Mme Sadako Ogata, a déclaré à l'occasion d'une conférence que le système d'asile mis en place par les Nations Unies menaçait de s'écrouler. Outre la portée toujours plus vaste des activités du HCR, Mme Sadako Ogata a souligné une difficulté majeure : le fait que les pays hôtes sont de moins en moins disposés à recevoir des réfugiés demandant l'asile.

2. Demandeurs d'asile

Beaucoup plus nombreux que ces réfugiés « officiels » sont ceux qui cherchent à obtenir l'autorisation de s'installer dans les régions qui viennent d'être citées en demandant l'asile. Leur nombre représente une difficulté politique de plus en plus grave pour les gouvernements, en particulier pour ceux des démocraties occidentales. D'une part, ces gouvernements voudraient continuer de donner l'impression qu'ils maîtrisent les mouvements de population, mais d'autre part, ils sont pressés de faire preuve de compassion à l'égard des victimes de l'instabilité politique et de la persécution. Lorsqu'ils acceptent des réfugiés pour réinstallation au titre de programmes mis en place par le HCR, ou lorsqu'ils se sont dotés d'un programme d'immigration assez souple pour leur permettre d'accepter des immigrants individuels, ils disposent d'une certaine marge de manœuvre. Bien souvent, toutefois, en l'absence de tels programmes, et face à un nombre considérable de demandes d'asile émanant d'individus qui se présentent isolément à leurs frontières, les gouvernements sont soumis à de fortes pressions.

La question des demandeurs d'asile est particulièrement importante en Europe où leur nombre a augmenté de façon spectaculaire pour atteindre, en 1992, 680 000, dont les deux tiers demandaient l'asile en arrivant en Allemagne. Comme les demandeurs d'asile appartiennent souvent à des groupes ethniques nouveaux dans un pays, les questions que

pose la manière dont il convient de les traiter peuvent aussi devenir indissociables de l'hostilité dont ils font l'objet en tant qu'« étrangers ». A mesure que le nombre des demandeurs d'asile a augmenté, cette hostilité a été aggravée par le sentiment que beaucoup sont motivés par l'espoir d'améliorer leur situation économique, bien plus que par une persécution politique directe¹⁶. Dans ce climat de crainte et de suspicion, l'attrait d'une « forteresse Europe » fermant ses portes aux nouvelles hordes a été puissant. Sans doute l'arrivée massive aux frontières de l'Europe occidentale d'immigrants en provenance d'Europe orientale et de l'ex-URSS ne s'est-elle pas matérialisée (Coleman, 1994, p. 6 ; OCDE, 1995, p. 60), mais les gouvernements n'en ont pas moins renforcé, par des initiatives bilatérales et multilatérales, l'arsenal des réglementations qui limitent l'entrée des demandeurs d'asile et des autres immigrants en provenance de pays extérieurs à l'Union européenne¹⁷. La « forteresse Europe », toutefois, est davantage une aspiration qu'un objectif facile à atteindre. Ailleurs qu'en Europe, en particulier en Afrique et en Asie, l'ampleur du problème des réfugiés est encore plus grande, et les ressources qui permettent d'y faire face bien plus minces¹⁸.

3. Immigration d'installation définitive

Si le nombre des réfugiés et des demandeurs d'asile a augmenté de façon spectaculaire, les uns et les autres ne constituent qu'une partie des flux internationaux de population. Contrastant fortement avec ces mouvements migratoires, il y en a d'autres, à destination d'États qui encouragent activement et facilitent l'entrée et l'installation d'immigrants, leur permettant même d'accéder assez facilement à la citoyenneté. Il s'agit, notamment, de l'Australie, du Canada, des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande, où l'éthique et l'identité nationales se sont construites à partir de l'installation de populations européennes et d'un développement subséquent. Un autre grand pays d'immigration est Israël, pays dont l'identité consiste en sa qualité de patrie du peuple juif¹⁹. Chacun de ces États a fait l'expérience de transformations majeures des courants d'immigration au cours de la décennie écoulée. En Israël, l'éclatement de l'ex-URSS et l'effondrement des régimes communistes d'Europe orientale ont provoqué d'importantes arrivées d'immigrants. Dans les quatre autres États, le trait marquant a été la diversification croissante des pays d'origine des immigrants, les pays de l'Asie et du Pacifique prenant de plus en plus d'importance tout au long des années quatre-vingts. Les États-Unis

16. Pour de nombreux observateurs, ils ne sont guère différents des immigrants clandestins comme il y en a dans de nombreux pays, sans autorisation officielle et souvent en grand nombre. Comme ils sont en situation irrégulière et ne sont enregistrés nulle part, l'estimation de leurs effectifs est souvent peu satisfaisante.

17. La Convention de Dublin qui a mis en place les procédures d'examen des demandes d'asile et la Convention de Schengen entrée en vigueur en 1995 sont des exemples de telles initiatives.

18. Une stratégie plus encourageante est celle qui vise à étayer le développement économique des principales régions d'émigration de l'Europe de l'Est, de l'Afrique, de l'Amérique latine et de l'Asie, afin de peser sur les facteurs économiques qui risquent d'encourager des individus à émigrer. Toutefois, selon la conclusion à laquelle est parvenue, dans son Rapport de 1990, la Commission présidentielle des États-Unis pour l'étude des migrations internationales et de la coopération au développement économique, c'est là une stratégie à très long terme, dont les effets immédiats pourraient être, en fait, encourager les flux migratoires (États-Unis, 1990, p. xiv).

19. Une autre structure d'immigration aboutissant à une installation définitive, mais pour laquelle on ne dispose pas de statistiques détaillées, concerne les ressortissants des États membres de l'Union européenne qui peuvent désormais circuler librement à l'intérieur de celle-ci.

20. Une bonne partie de l'immigration mexicaine aux États-Unis a été illégale mais la Loi de 1986 sur l'immigration (1986 Immigration and Reform Control Act) a permis à de nombreux Mexicains qui résidaient aux États-Unis depuis longtemps de régulariser leur situation. Cela explique le très grand nombre de Mexicains que font apparaître les récentes statistiques américaines de l'immigration, qui incluent ces régularisations.

ont aussi constaté d'importants flux migratoires en provenance du Mexique²⁰.

Le nombre véritable des immigrants dans chacun de ces pays a varié en fonction des dispositions législatives et administratives applicables. Dans tous les pays, l'importance du programme d'immigration, surtout à une époque de récession, est devenue un enjeu politique. Tandis qu'en raison de sa récession économique, l'Australie a accepté moins d'immigrants après la pointe de 1989, le Canada a poursuivi sa politique d'expansion pour atteindre l'objectif qu'il s'était fixé, à savoir un quart de million d'immigrants en 1992. Les États-Unis ont connu très récemment une immigration qui dépassait le million, avec une pointe de 1,82 million d'immigrants en 1992, mais ce chiffre tient surtout à l'inclusion d'un grand nombre de personnes qui résidaient déjà aux États-Unis et ont pu régulariser leur situation grâce à la Loi de 1986 sur l'immigration (1986 Immigration and Reform Control Act).

4. Main-d'œuvre sous contrat

L'immigration n'est pas limitée à celle qu'enregistrent les pays d'installation définitive. Avec la rapide expansion de l'économie mondiale, de nombreux pays connaissent des pénuries de main-d'œuvre auxquelles ils remédient en engageant, pour de courtes périodes, des travailleurs sous contrat. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le solde migratoire est aujourd'hui positif (OCDE, 1995, p. 11), mais ces pays ne sont pas les seuls à avoir besoin de travailleurs migrants. La préférence pour les travailleurs sous contrat de brève durée, que l'on pouvait observer dans l'après-guerre, à l'époque de la reconstruction économique de l'Europe, se retrouve au Moyen-Orient et dans de nombreux pays d'Asie. Cette préférence tient à la plus grande flexibilité économique associée à cette main-d'œuvre, surtout lorsque les travailleurs migrants sont d'origine ethnique ou religieuse différente. Outre que leur « qualité d'étrangers » facilite leur séparation d'avec la population locale, l'idée est que l'absence de liens familiaux ou autres permettra de les faire partir plus facilement lorsqu'ils ne seront plus nécessaires. L'expérience de l'Allemagne et d'autres pays européens montre, toutefois, que la flexibilité attribuée à l'immigration de travailleurs « temporaires » est souvent illusoire.

5. Évolution future

Rien ne permet de penser que les mouvements internationaux de population doivent cesser spontanément, ou perdre de leur

importance ou de leur diversité, car toute une gamme de pressions économiques et politiques encouragent le mouvement. L'existence de réseaux internationaux d'immigrants, qui facilite ces mouvements, contribue aussi à en accélérer le rythme. Pourtant, selon les données disponibles, la stabilisation des mouvements de population qui était sensible dans les pays de l'OCDE en 1992 s'est confirmée en 1993 et 1994 (OCDE, 1995, p. 13). Ce phénomène est attribuable essentiellement aux récentes mesures prises par les pays hôtes pour maîtriser l'immigration, et non à une diminution du potentiel migratoire (OCDE, 1995, p. 11). Comme le note le rapport de l'OCDE, l'efficacité de ces contrôles institutionnels risque de n'être que partielle en l'absence de possibilités d'emploi plus nombreuses dans les pays d'émigration (OCDE, 1995, p. 11) ou, pourrait-on ajouter, en l'absence de stabilité politique.

L'importance internationale croissante de l'immigration en tant qu'enjeu politique interne et les efforts déployés par les gouvernements pour maîtriser les flux de population peuvent souvent apparaître comme une conséquence à la fois de l'ampleur des flux migratoires et de la diversification croissante des pays de provenance, qui, dans le cas des mouvements intéressant l'Asie, se poursuit depuis plus d'une décennie. En Australie, aux États-Unis et au Canada, la très forte augmentation du pourcentage des immigrants en provenance de l'Asie et du Pacifique s'explique en partie par la diminution de l'immigration européenne, partiellement atténuée seulement, depuis 1990, par les arrivées en provenance d'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique. Le Japon, lui aussi, est devenu une destination importante pour les migrants en provenance d'autres régions d'Asie, et il y a eu des mouvements intra-asiatiques toujours plus intenses intéressant d'autres économies d'Asie en voie d'industrialisation, notamment Singapour, la Corée, Taiwan, la Malaisie ainsi que Hong Kong. Dans les pays d'Europe, les courants traditionnels se sont maintenus, la Suisse recevant des migrants en provenance d'Europe méridionale, la France, en provenance d'Afrique du Nord et le Royaume-Uni, en provenance de l'Asie du Sud. A cela se sont ajoutés de nouveaux courants migratoires de direction Est-Ouest, intéressant tout particulièrement l'Allemagne, l'Autriche et la Suède, avec une prédominance de Polonais et de Roumains en Allemagne et de ressortissants de l'ex-Yougoslavie dans les deux autres pays (OCDE, 1995, p. 16).

Une autre modification importante de la structure de l'immigration est que les migrants en provenance d'une région peuvent maintenant entrer dans un pays sur la base de critères de plus en plus diversifiés. Il convient de noter, tout particulièrement, l'augmentation du nombre des travailleurs temporaires et des travailleurs hautement qualifiés, et la diminution du nombre des demandeurs d'asile, conséquences des politiques de sélection et de contrôle des pays hôtes (OCDE, 1995). Ces modifications sont de nature à favoriser la diversification au sein des minorités ethniques immigrées, qui ne seront plus nécessairement considérées comme une masse indifférenciée de travailleurs désavantagés ou exploitables à merci. Dans de nombreux pays, il y a une présence croissante de « non-citoyens », hommes d'affaires, étudiants et travailleurs qualifiés, qui peuvent avoir beaucoup en commun avec les membres de la classe moyenne locale – techniciens et cadres – du fait de leur éducation et de leur expérience professionnelle.

Le nouveau visage des sociétés multiethniques

Dans toutes les régions du monde, et dans presque toutes les sociétés, les transformations politiques, économiques et démographiques des 50 dernières années ont entraîné la diversification de la structure des relations interethniques et de la gamme des identités ethniques. De fait, on ne peut guère considérer comme ethniquement homogènes que 10 à 15 % des pays (Connor, 1994 ; Väryinen, 1994). Les États qui n'avaient pas, sur leur territoire, de minorités ethniques de quelque importance découvrent aujourd'hui qu'il leur faut prêter attention aux questions que suscite la diversité ethnique, et déterminer les mesures à prendre pour y répondre. Quant aux États où la diversité ethnique n'est pas nouvelle, ils ont récemment été le théâtre d'événements qui s'expliquent par le changement de nature des relations qu'entretenaient leurs minorités établies de longue date. D'autres problèmes tiennent à la nécessité d'incorporer des groupes ethniques plus récents, portés par de nouveaux flux internationaux de population, certains encouragés, d'autres peu souhaités, par les différents gouvernements.

C'est dans les nouveaux États qui ont récemment accédé à l'indépendance par suite de l'éclatement d'États antérieurs ou de fédérations en Europe, ou lorsque d'anciennes colonies tentent encore de se doter d'une structure de gouvernement stable, que la structure des relations interethniques – souvent violentes – est la plus fluctuante. Lorsque des pays anciennement colonisés ont réussi à mettre en place une structure politique stable, de nouvelles relations se sont forgées entre groupes ethniques nés dans le pays, qui ont souvent réussi à négocier leur accès à la citoyenneté.

Dans les pays où la croissance et le développement économiques ont été marqués, comme dans la région asiatique, les besoins de main-d'œuvre supplémentaire du marché ont été satisfaits par



le recours à des travailleurs temporaires – ou par l'immigration clandestine – et non par l'immigration d'installation définitive. Appartenance à un groupe ethnique immigré est alors à peu près synonyme de situation d'infériorité, puisque les nouveaux venus ne jouissent pas des droits civiques et des autres droits permettant une pleine participation à la vie de la société, généralement associés à la résidence permanente dans un pays, et dont bénéficient les minorités ethniques établies de longue date. Au Moyen-Orient, au Japon et en Corée, où l'on a aussi eu recours à des travailleurs temporaires, la différence de statut juridique est encore aggravée par des différences sociales très marquées entre la main-d'œuvre immigrée et le groupe ethnique dominant, très conscient de son homogénéité.

Nulle part la gamme des types de relations interethniques existant côte à côte n'est plus variée qu'en Europe occidentale. La diversification et l'augmentation des effectifs en jeu, toutes deux intervenues depuis la seconde guerre mondiale, montrent que ces pays sont désormais, de facto, des pays d'immigration. Si l'on considère à la fois ces nouveaux groupes ethniques d'immigrés et les minorités ethniques régionales établies depuis longtemps dans de nombreux pays d'Europe, la complexité des structures européennes de diversité ethnique est évidente, que l'on s'attache aux groupes ethniques spécifiques eux-mêmes ou à leur statut juridique.

Le premier type d'immigration européenne de travailleurs est celui des travailleurs sous contrat ou « temporaires », auxquels l'Allemagne, la Suisse et d'autres pays d'Europe ont beaucoup eu recours jusqu'aux années soixante-dix. De nouveaux besoins de main-d'œuvre ont amené à remettre en usage cette pratique. En 1993, par exemple, l'Allemagne a reçu 181 000 de ces travailleurs en provenance d'Europe centrale et orientale, et il y en avait 72 000 en Suisse, 16 000 en Autriche et 11 000 en France (OCDE, 1995, p. 21). Avec la fin de la première vague d'arrivées massives de travailleurs sous contrat, dans les années soixante-dix, les pays européens d'accueil se sont vite aperçus que le départ de ces travailleurs et de leurs familles était loin d'aller de soi. De fait, en Allemagne, un élément important de la population est constitué par quelque 1,9 million de ressortissants turcs (OCDE, 1995, p. 202) – travailleurs « temporaires » et leurs enfants – qui, en dépit des récentes mesures facilitant l'accès à la citoyenneté allemande, ne jouissent pas encore de cette citoyenneté, même s'ils sont nés en Allemagne, ce qui est

le cas de beaucoup d'entre eux. On trouve pareillement des groupes de non-citoyens dans de nombreux autres pays d'Europe.

Autre source importante de travailleurs migrants, en Europe : les ressortissants d'États membres de l'Union européenne qui, depuis janvier 1992, peuvent circuler et travailler librement à l'intérieur de l'Union européenne, sans aucune restriction, contrairement aux travailleurs temporaires en provenance de pays extérieurs à l'Union européenne. Une troisième catégorie d'immigrés est constituée par ceux qui sont venus, immédiatement après la seconde guerre mondiale, en particulier, et qui, originaires d'anciennes colonies de pays comme le Royaume-Uni ou la France avaient la citoyenneté de la métropole coloniale. Pareillement, l'Allemagne a reçu d'importants effectifs d'Allemands en provenance de la République démocratique allemande et de l'Europe orientale, qui, eux aussi, ont immédiatement obtenu la citoyenneté allemande. On trouve par ailleurs, dans les pays d'Europe, des populations d'étudiants, d'hommes d'affaires et de réfugiés, bénéficiant d'une gamme de droits de résidence. Enfin, pour compléter ce tableau de la diversité ethnique en Europe, il faut citer les nombreux demandeurs d'asile, immigrants clandestins et autres étrangers qui séjournent dans les différents pays où leur statut juridique est de limitations diverses.

Même en Australie, au Canada et aux États-Unis, depuis longtemps pays d'installation définitive, la diversification plus récente des formes d'immigration et des régions de provenance a introduit de nouvelles dimensions non négligeables dans les relations entre minorités ethniques existantes. La superposition des différentes typologies institutionnelles de relations inter-ethniques comprend non seulement les groupes issus de l'immigration mais aussi les groupes autochtones et, aux États-Unis surtout, il y a un groupe ethnique, celui des Afro-Américains, dont les relations avec les autres groupes se ressentent de l'expérience de l'esclavage qui a été la leur par le passé. Toutefois, ce qui distingue les pays traditionnels d'immigration de beaucoup d'autres, c'est la facilité avec laquelle l'immigration et l'installation définitive de nouveaux groupes ethniques sont acceptées. Sur le plan juridique, cela se traduit par la relative facilité de l'acquisition de la nationalité ; tel est le cas en Australie, par exemple, où la condition principale à remplir est de justifier de deux années de résidence permanente.

Les difficultés chroniques des sociétés multiethniques

Face à la diversité des États multiethniques – du point de vue des structures institutionnelles, de la configuration des relations interethniques et des groupes ethniques en jeu – il n'est guère surprenant que la forme des débats consacrés aux mesures à prendre et les décisions auxquelles ils aboutissent soient très variées elles aussi. Il n'y en a pas moins des questions constamment identifiées par ceux qui, dans les sociétés multiethniques contemporaines, sont en mesure de jouer un rôle dans la formulation de politiques comme méritant de retenir l'attention et de trouver une solution²¹. Avant de les examiner, il convient toutefois d'analyser certaines questions de fond qui touchent directement aux structures générales existantes des relations institutionnelles entre les groupes ethniques en présence.

21. L'aptitude des minorités ethniques à participer à ce processus varie beaucoup selon la mesure dans laquelle elles bénéficient des droits associés à la citoyenneté. Toutefois, même lorsque les groupes minoritaires ne peuvent pas participer directement au processus, il arrive que leurs vues soient présentées par des intermédiaires ou des groupes d'appui.

Dans les États où l'instabilité politique à connotation ethnique relève de l'expérience quotidienne, ou qui s'efforcent de rétablir un *modus vivendi* entre groupes ethniques à l'issue d'un conflit marqué par des violences physiques, la question la plus urgente est le rétablissement des communications et des contacts à travers les frontières ethniques, qui permettra aux groupes d'engager des négociations et aux individus de retrouver un sentiment de sécurité personnelle. Lorsque les violences ont atteint les proportions d'un génocide, comme dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda, la tâche est particulièrement ardue. Dès lors qu'elle a été menée à bien, il est indispensable de s'attaquer aux causes sous-jacentes à la mobilisation ethno-nationaliste.

La première question qui se pose aux pouvoirs publics d'un État dans lequel une importante proportion des minorités ethniques consiste en travailleurs sous contrat ou temporaires, en demandeurs d'asile ou en étrangers en situation irrégulière est celle des relations entre ces groupes et les citoyens ou les étrangers

bénéficiant d'une autorisation de séjour. Quelles possibilités d'accès ont-ils aux services d'aide et de protection sociale, quelles possibilités de logement, de santé, d'éducation et d'emploi ? Quels sont leurs droits, dès lors qu'il s'agit de participer à des décisions ou d'invoquer la loi pour obtenir réparation de torts subis ? Quelle est la situation des membres de leur famille et des personnes qu'ils ont à leur charge pour ce qui est d'entrer et de résider dans le pays ? Dans les États où se trouvent des résidents de longue date auxquels l'accession à la nationalité du pays est refusée, nombre des questions qui viennent d'être posées sont aussi applicables à ces résidents et aux membres de leur famille, parmi lesquels on compte souvent des enfants nés dans le pays. Les possibilités de régularisation du statut de résident ou d'accès à la nationalité prennent alors beaucoup d'importance, surtout lorsqu'elles suffiraient à arracher les membres de minorités ethniques à une situation dans laquelle ils sont, pris dans un réseau d'exploitation de la main-d'œuvre et d'activités délictueuses qui contribuent à créer des exclus, révoltés et marginalisés.

Les États qui ont pris des décisions favorables à la régularisation de certaines situations ou, allant plus loin encore, à l'octroi de la citoyenneté aux membres de minorités ethniques se trouvant sur leur territoire ont à résoudre les mêmes questions que les États dans lesquels se trouvent de longue date des minorités ethniques jouissant de la citoyenneté légale²². Ces questions s'articulent autour de l'intégration des membres des groupes minoritaires et de leurs relations avec le groupe ethnique dominant et les autres minorités : possibilité, pour les minorités ethniques, d'exprimer leur propre culture et d'en maintenir les éléments distinctifs, en particulier la langue et la religion lorsqu'elles contribuent à l'ethnicité ; absence d'injustice sociale et économique à fondement ethnique ; possibilité de participer à la prise de décisions politiques et lutte contre le racisme et la discrimination. Une question symbolique importante est celle de la participation des groupes minoritaires à la formulation et à l'expression de l'identité nationale. Lorsqu'un groupe minoritaire a une base territoriale distincte, une autre question peut prendre beaucoup d'importance : celle d'une certaine indépendance politique.

On trouvera dans l'encadré 2 une liste de questions qui peuvent avoir de l'importance pour toutes les minorités ethniques, étant entendu que cette importance varie selon les groupes et aussi dans le temps. Même s'il arrive souvent que la minorité

22. Marshall (1964) a montré toute l'importance qu'il y avait à compléter la notion de citoyenneté légale par une notion plus large de citoyenneté sociale : étudiant l'évolution du concept de citoyenneté – concept dans lequel on a d'abord mis l'accent sur les devoirs avant de le faire porter surtout sur les droits – il a fait valoir que la citoyenneté sociale était indispensable à l'instauration de l'égalité.

ethnique et l'État se préoccupent de la même question, la nature de leur préoccupation pourra être différente. Dans le domaine du logement, par exemple, il se peut que l'État se préoccupe d'éviter la ségrégation par le logement, tandis que les membres des minorités ethniques se préoccuperont surtout de disposer de logements d'une qualité satisfaisante sans aucune discrimination.

La réponse donnée par les politiques publiques aux questions auxquelles les minorités ethniques attachent de l'importance dépend considérablement du type de modèle adopté pour gérer la diversité ethnique.

ENCADRÉ 2

Quelques problèmes fondamentaux

Langue des minorités ethniques

- Liberté d'employer la langue.
- Enseignement de la langue de la minorité ethnique et emploi de cette langue comme moyen d'instruction dans les écoles.
- Emissions de radio et de télévision et presse écrite dans la langue de la minorité ethnique.
- Emploi de la langue de la minorité ethnique dans d'autres domaines comme le système de santé, les services de protection sociale et l'application des lois.
- Possibilité d'avoir recours aux services d'interprètes et fourniture d'informations en traduction dans la langue de la minorité ethnique.

Langue nationale

- Possibilités d'instruction dans la langue nationale pour les enfants et les adultes.

Religion

- Liberté de culte et possibilité de respecter les rituels et pratiques religieux.
- Structures institutionnelles compatibles avec les dogmes religieux, par exemple dans l'application des lois, dans l'éducation.

Statut juridique

- Situation des résidents non-citoyens.

- Accession à la nationalité du pays de résidence permanente.
- Possibilités de double nationalité.
- Possibilité d'un statut spécial pour le groupe ethnique minoritaire.
- Liberté d'association entre membres d'un groupe ethnique et droit de créer des organisations sociales propres.
- Liberté d'expression culturelle.

Éducation

- Égalité des résultats scolaires.
- Programmes d'études incluant les perspectives et les expériences des élèves ou étudiants appartenant à un groupe ethnique minoritaire.

Emploi

- Accès à l'emploi sans discrimination.
- Reconnaissance des qualifications et expériences acquises.
- Accès aux possibilités de formation.

Services de santé et de protection sociale

- Informations quant au fonctionnement des services de santé et de protection sociale.
- Organisation de ces services selon des modalités prenant en compte les schémas culturels des minorités ethniques.

Logement

- Possibilité d'obtenir un logement satisfaisant sans discrimination.

Racisme/Discrimination

- Absence de racisme.
- Absence de pratiques discriminatoires.

Identité nationale

- Place de la minorité ethnique dans l'identité nationale.

Représentation politique et autonomie

- Participation du groupe ethnique minoritaire à l'élaboration des politiques.
- Possibilité pour la minorité de prendre la responsabilité des décisions dans les domaines correspondant à ses pré-occupations.

Les modèles de l'action des pouvoirs publics dans les États multiethniques

L'importance de la diversité ethnique étant de plus en plus reconnue à l'échelle internationale, les États s'accordent à reconnaître aussi la nécessité de prendre en compte cette diversité dans leurs politiques et leurs programmes. Si tous ont pour objectif d'empêcher les conflits à connotation ethnique de devenir déstabilisants, les modèles d'action retenus par les pouvoirs publics pour parvenir à cet objectif, souvent désigné sous le nom d'« intégration », peuvent être diamétralement opposés (Baubock, 1995). Les trois modèles examinés ci-dessous sont des types abstraits, idéaux, fondés sur des postulats idéologiques-normatifs précis concernant les relations entre groupes ethniques dans une société²³. Nous identifierons plus loin un autre niveau d'action des pouvoirs publics – le niveau programmatique-politique – qui suppose des initiatives et des programmes publics ayant des répercussions directes et indirectes sur les relations interethniques. On pourrait s'attendre à trouver des liens étroits entre le niveau idéologique-normatif et le niveau programmatique-politique de l'action des pouvoirs publics, mais les processus de prise de décisions et d'exécution peuvent aboutir à une absence de congruence entre les deux niveaux.

23. Il est toujours possible de développer un tel ensemble de types idéaux pour obtenir une taxinomie plus complexe. De fait, comme on le verra ci-dessous, il peut être difficile de rattacher une société déterminée à l'un de ces trois modèles, surtout lorsque la politique de l'État est ambiguë ou que l'État joue un rôle limité dans la détermination de la politique intérieure.

A une extrémité du spectre, on trouve des politiques fondées sur un modèle assimilationniste : selon ce modèle, les minorités ethniques seront pleinement incorporées à la société et à l'État à l'issue d'un processus d'évolution individuelle dans lequel les individus abandonneront leurs caractéristiques linguistiques, culturelles et sociales distinctives et prendront celles du groupe dominant. Ce modèle ne laisse aucune place au maintien de pratiques culturelles, linguistiques ou sociales distinctives. On fait valoir que l'absorption complète dans le courant principal de la société supprime les bases de tout conflit à fondement ethnique. Le rôle de l'État, dans ce modèle, est

limité puisque le changement relève de la responsabilité des individus. Aucun changement n'est requis dans les lois ou l'application des lois, dans les établissements publics d'éducation, le système de protection sociale ou de santé ; il est possible, toutefois, que les pratiques et institutions d'esprit séparatiste soient proscrites.

A l'autre extrémité du spectre, on trouve des politiques fondées sur un modèle différentialiste : le conflit est évité grâce à un processus qui supprime ou réduit au minimum les contacts avec les minorités ethniques. A la limite, cela peut aller jusqu'à l'expulsion ou au « nettoyage ethnique » des minorités. Ce que l'on observe beaucoup plus fréquemment, toutefois, ce sont des politiques qui restreignent considérablement la participation des membres des minorités ethniques à la vie de la société prédominante. Il n'est pas demandé aux institutions de l'État de faire une place aux membres des minorités ethniques. L'État peut, toutefois, contrairement à ce qui se passe dans le modèle assimilationniste, autoriser ou même, dans certains cas, financer le développement d'institutions parallèles assurant un minimum de services pour satisfaire les besoins éducatifs, sanitaires ou culturels dont les minorités ethniques ne peuvent obtenir la satisfaction dans le cadre des institutions principales.

Une troisième approche consiste à reconnaître le potentiel, et la légitimité, de la différence culturelle et sociale des minorités ethniques. Le postulat sur lequel le modèle du multiculturalisme se fonde est que les individus et les groupes peuvent être pleinement incorporés à la société sans perdre leurs caractères distinctifs ni se voir refuser le droit de participation pleine et entière. Dès lors que l'objectif est l'absence de conflit ethnique, la participation pleine et entière est indispensable. Pour parvenir à l'instaurer, il peut être nécessaire de modifier radicalement les institutions publiques afin qu'elles puissent satisfaire également les besoins d'usagers venant d'horizons culturels et sociaux différents. Dans ce processus, l'État joue un rôle actif, puisqu'il patronne un changement institutionnel qui peut aller depuis la restructuration des institutions principales jusqu'au soutien d'institutions parallèles. Ces institutions parallèles seront pleinement intégrées à la société, alors que les structures institutionnelles parallèles ont un statut marginal dans le modèle différentialiste.

Seul de ces trois modèles, le multiculturalisme reconnaît comme légitime et nécessaire l'égalité des groupes ethniques dans l'expression de leurs différentes cultures. De ce fait, c'est lui qui, plus que tout autre, peut répondre aux aspirations contenues dans les différents instruments adoptés par les Nations Unies concernant la diversité culturelle, linguistique et religieuse.

Chacun de ces trois modèles décrivant la manière dont l'État gère et organise la réponse de politiques publiques à la diversité ethnique est abstrait et contient peu de chose en fait de prescriptions ou de programmes spécifiques. Cette abstraction est une conséquence de la nature même des modèles : ce sont des affirmations idéologiques-normatives possédant une force morale et éthique. Ce sont, par conséquent, des slogans et des supports de l'action des pouvoirs publics, fondés sur une certaine conception de la nature de l'ethnicité et des modalités idéales de fonctionnement de la société. Cette conception est une dimension critique de chacun des modèles et contribue à expliquer la force avec laquelle leurs partisans les défendent, qu'il s'agisse d'hommes politiques, d'observateurs ou de simples particuliers.

Les mythologies nationales qui rendent compte des origines et des caractéristiques de l'État ainsi que de l'identité nationale viennent recouper ces modèles. L'État peut se voir comme une « nation d'immigrés », ou comme le gardien d'importants principes révolutionnaires, ou encore, comme l'incarnation d'un peuple ou « volk ». Ensemble, les modèles et mythes définissent les notions abstraites à partir desquelles on répondra à la question : qui est citoyen ? C'est pourquoi lorsque l'on classe les États selon l'un ou l'autre des modèles, on se réfère souvent à la manière dont la loi définit la citoyenneté et attribue la nationalité.

Parmi les États contemporains, la France est l'exemple type d'un pays qui s'attaque à la question de la diversité ethnique au moyen d'un modèle assimilationniste²⁴. Ce modèle tire toute sa force de son enracinement dans l'idéologie jacobine de la Révolution française. La nationalité, bien que déterminée essentiellement par le *jus sanguinis*, comporte d'importants éléments de *jus soli*, les enfants nés en France acquérant la citoyenneté française si l'un de leurs parents est né en France ou s'ils font une déclaration à cet effet entre seize et vingt et un ans (OCDE, 1995, p. 167).

24. Cette section s'inspire de Multiculturalism : A Policy Response to Diversity, MOST, UNESCO, 1995, p. 1 et 2.

Les immigrés peuvent aussi demander leur naturalisation après cinq ans et, en 1993, plus de 60 000 d'entre eux ont été naturalisés français (OCDE, 1995, p. 235). La citoyenneté est considérée comme un contrat entre l'individu et l'État, en l'absence de toute médiation d'autres entités. Elle est aussi fondée sur une séparation très nette entre l'espace privé et l'espace public (Birnbaum, 1995). Les groupes minoritaires, en France, ont souvent recours à la Loi de 1901 sur les associations (Giordan, 1992) qui permet à des citoyens (quelle que soit leur origine) de faire vivre les cultures et langues minoritaires auxquelles ils sont attachés. Il n'en reste pas moins que les cadres institutionnels garantissant la possibilité pratique d'exercer ce droit reconnu font défaut.

Toujours lorsqu'il s'agit de faire face à la question de la diversité ethnique, le modèle différentialiste – si l'on ignore la forme extrême du nettoyage ethnique – se rencontre essentiellement dans les États où la citoyenneté est fondée sur le principe du *jus sanguinis*. La conséquence de ce principe est que les membres de minorités ethniques nés dans le pays – Turcs en Allemagne, Coréens au Japon – n'ont pas naturellement droit à la citoyenneté de ce pays. Même s'il existe des dispositions prévoyant la naturalisation, les procédures imposées rendent souvent extrêmement difficile, même pour des résidents permanents et leurs enfants nés dans le pays, l'obtention de cette naturalisation. L'exclusion de ces « étrangers » est encore renforcée par des mythologies nationales qui mettent en valeur l'homogénéité culturelle de la nation.

Le modèle multiculturel est le plus récent – il ne remonte guère qu'à trois décennies²⁵. L'Australie, le Canada et la Suède sont les trois États qui ont explicitement adopté un modèle national multiculturel pour les guider dans la gestion de la diversité ethnique. Au Canada et en Australie, la nationalité est essentiellement fondée sur le *jus soli* ; les procédures de naturalisation et l'accession à la citoyenneté n'offrent pas de difficultés particulières pour les immigrants. Tout en adhérant au principe du *jus sanguinis*, la Suède, elle aussi, a mis au point des procédures qui favorisent une naturalisation relativement aisée. En 1993, 8,5 % de la population étrangère résidant en Suède y ont acquis la citoyenneté suédoise, soit un taux beaucoup plus élevé que dans les autres pays européens de l'OCDE, les Pays-Bas venant ensuite avec une proportion de 5,7 % (OCDE, 1995, p. 166).

25. Il y a bien d'autres modèles pluralistes établis depuis beaucoup plus longtemps, mais ils sont fondés sur des hypothèses différentes de celles que retient le modèle multiculturel. Le modèle de « sociétés plurielles », décrit par Furnivall, est caractéristique des sociétés coloniales dans lesquelles la cohésion et l'absence de conflits inter ethniques étaient subordonnés au fonctionnement du marché, étayé en dernière analyse par la force que l'administration coloniale pouvait exercer. Ce modèle est donc plus proche, par sa forme, du modèle différentialiste que du modèle multiculturaliste où il y a adhésion consensuelle à l'égard des avantages du pluralisme pour la nation, et non pluralisme imposé par l'État.

Un phénomène vient compliquer l'illustration des différents modèles : c'est la manière dont, à l'intérieur de tel ou tel État, les modèles retenus pour l'action des politiques publiques peuvent avoir changé avec le temps. L'adoption officielle du multiculturalisme par le Canada et l'Australie supposait l'abandon des modèles officiels antérieurs – du biculturalisme pour le premier, de l'assimilation pour la seconde. En France, on s'est quelque peu éloigné du modèle assimilationniste pour tenir compte des besoins des minorités ethniques (Castles, 1995, p. 301). De même, l'Allemagne a commencé à s'éloigner du modèle différentialiste (Castles, 1995, p. 296).

Il se peut aussi qu'à l'intérieur d'une même société, différents modèles soient en vigueur pour les membres de différentes minorités ethniques. En Australie, par exemple, un modèle différentialiste destiné à la population aborigène a coexisté avec un modèle assimilationniste applicable aux immigrants jusqu'en 1967, date à laquelle les droits de citoyenneté pleine et entière ont été reconnus aux Aborigènes. Aujourd'hui encore, les membres des diasporas allemandes d'Europe orientale ou des diasporas japonaises d'Amérique du Sud ont la citoyenneté de leur pays d'origine, l'Allemagne pour les premiers, le Japon pour les seconds, alors que les membres de minorités ethniques nés dans ces deux pays en sont exclus par application du *jus sanguinis*.

Même fondées sur les critères d'obtention de la citoyenneté, les tentatives de classification des États selon les différents modèles risquent de ne donner qu'une idée partielle des initiatives et programmes effectivement mis en œuvre par les pouvoirs publics. Cela tient à la nécessité de traduire les slogans et modèles en actions et programmes spécifiques. C'est, en effet, grâce à ce processus que les modèles idéologiques-normatifs acquièrent leur réalité programmatique-politique. Ce sont les modalités de cette transformation qu'il est indispensable d'évaluer dans toute analyse de la réalité et du potentiel de changement des réponses de politiques publiques dans les sociétés multiethniques. Le potentiel de changement est, en effet, d'autant plus grand qu'il y a indétermination ou glissement dans la traduction du modèle en pratique.

De nombreux facteurs influent sur ce processus – complexe – mais c'est à partir de ses résultats que l'on pourra évaluer les avantages revendiqués par les différents modèles idéologiques-

normatifs concurrents. Étant donné les arguments et contre-arguments avancés à propos du modèle du multiculturalisme et des risques inhérents à ce modèle de renforcer – non de réduire à leur minimum – les divisions ethniques et les occasions de conflit, il est utile d'examiner brièvement l'expérience des États qui l'ont adopté comme modèle idéologique-normatif de l'action de politiques publiques puis se sont efforcés de le traduire en programmes spécifiques.

Le multiculturalisme en pratique : Australie, Canada et Suède

■ Origines et évolution

Le Canada a été le premier des trois États à adopter une politique officielle de multiculturalisme, en 1971. Cette décision a été prise après que, dans son rapport de 1965, la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme eut recommandé d'abandonner la politique biculturelle correspondant à l'existence des groupes fondateurs britannique et français établis de longue date, qui avait été appliquée pendant plus d'un siècle. Les autres immigrants, en effet, ceux que ne visait aucune Charte, s'inquiétaient de leur place par rapport aux deux groupes ethniques dominants, et c'est cette préoccupation qui avait donné l'élan nécessaire à un changement de politique. À l'origine, la nouvelle politique était axée essentiellement sur le droit pour chacun de sauvegarder sa culture et son ethnicité comme éléments de son identité nationale canadienne. Par la suite, les questions d'égalité, de participation à la vie de la société et d'unité nationale ont progressivement occupé le devant de la scène (Dorais, Foster et Stockley, 1994, p. 375).

La politique canadienne de multiculturalisme est étayée par une gamme de dispositions législatives et réglementaires. En particulier, la Charte des droits et libertés de 1982 interdit explicitement la discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur ou la religion. Cette Charte ne contenait cependant aucune disposition spécifique garantissant le droit, pour chacun, de sauvegarder et de développer sa propre langue ou culture ancestrale, encore qu'il fût indiqué que la Charte devait être interprétée d'une manière compatible avec l'héritage multiculturel des Canadiens (Dorais, Foster et Stockley, p. 387). La Loi de 1988 sur le multiculturalisme a complété la Charte par les deux dispositions principales suivantes :

1. Tous les membres de la société canadienne sont libres de sauvegarder et de partager leur patrimoine culturel ; leurs cultures et leurs langues ancestrales doivent être protégées et enrichies.
2. Toutes les institutions fédérales doivent promouvoir des politiques, des programmes et des pratiques propres à assurer que les Canadiens de toutes origines aient des chances égales d'y obtenir un emploi et d'y progresser dans leur carrière. Ces politiques, programmes et pratiques doivent aussi contribuer à faire comprendre et respecter la diversité des membres de la société canadienne.

En 1994, le rapport annuel sur l'application de la Loi sur le multiculturalisme identifiait trois principaux domaines appelant une action des pouvoirs publics (Canada, 1993-1994, p. 5) : élimination du racisme et de la discrimination, recherche de solutions aux problèmes d'intégration auxquels se heurtaient les minorités ethnoculturelles et visibles, enfin, promotion des valeurs communes sur lesquelles la nation était fondée. Dans la poursuite de ces objectifs, un rôle majeur revenait aux organismes publics – qui devaient être accessibles – et à l'éducation communautaire.

L'Australie, comme le Canada, se considérait comme une nation d'immigrés. Toutefois, en l'absence d'un groupe ethnique important capable de faire contrepoids au groupe britannique, l'assimilation au modèle anglo-celte dominant semblait devoir être la seule voie d'une intégration sociale réussie. Ce qui a déterminé l'adoption d'un modèle multiculturel, c'est essentiellement la prise de conscience de l'inefficacité du modèle de l'assimilation. Cette prise de conscience a elle-même été favorisée par l'apparition d'un mouvement de défense des droits des minorités ethniques dont les partisans étaient, d'une part, des immigrés d'origine non anglophone politiquement actifs et capables de s'exprimer, d'autre part, les personnels principalement anglo-celtes de toute une gamme de services – protection sociale, éducation, santé – inquiets de la situation d'infériorité dans laquelle se trouvaient de nombreux immigrés d'origine non anglophone avec lesquels ils étaient chaque jour en contact. L'arrivée au pouvoir, en 1972, d'un gouvernement à orientation socialiste déterminé à lutter contre les inégalités sociales, donnait l'occasion d'un changement de politique, mais c'est seulement en 1978, sous un gouvernement

conservateur, que le multiculturalisme est devenu la politique officielle.

A ce premier stade, l'objectif poursuivi était de répondre aux besoins des immigrants de fraîche date d'origine non anglophone en mettant en place à leur intention des services linguistiquement et culturellement appropriés qui faciliteraient leur installation. Il était également admis que le maintien des appartenances culturelles, donc aussi de la diversité des langues, méritait d'être encouragé. Comme au Canada, cette politique a évolué lorsque l'on a commencé à s'attacher moins au maintien des traditions culturelles pour se préoccuper de questions d'inéquité et de désavantage social, puis de relations intercommunautaires et de racisme (voir Castles, 1994 ; Dorais, Foster et Stockley, 1994). Ce qui a contribué à cette évolution, c'est la prise de conscience du fait que le maintien des traditions culturelles et le pluralisme culturel ne suffisaient pas à surmonter les injustices structurelles auxquelles se heurtaient beaucoup de ceux qui provenaient de groupes ethniques non anglophones.

Groupe ethnique	Nombre de personnes	%
Origine multiple	7 794 250	28,87
Origine unique	19 199 790	71,13
Français	6 146 600	22,77
Allemand	911 560	3,38
Écossais	893 124	3,31
Italien	750 055	2,78
Irlandais	75 660	2,69
Chinois	586 645	2,17
Ukrainien	406 645	1,51
Indien d'Amérique du Nord	365 375	1,35
Néerlandais	358 180	1,33
Sud-Asiatique	324 840	1,20
Polonais	272 810	1,01
Juif	245 840	0,91
Scandinave	174 370	0,65
Métis	75 150	0,28
Inuit	30 085	0,11

*Population du Canada par origine ethnique.
Recensement de 1991.*

Source : D'après Statistiques Canada.

Se distinguant du Canada par sa culture politique moins légaliste, plus encline à faire fond sur les mesures administratives, l'Australie s'est dotée d'une politique de multiculturalisme qui est inscrite non pas dans une loi ou dans une charte des droits, mais dans un programme national, intitulé *National Agenda for a Multicultural Australia*, adopté en 1989 et applicable – comme cela était clairement indiqué – non pas aux seuls immigrants mais à tous les Australiens, notamment aux Aborigènes autochtones et aux habitants des îles du Détroit de Torrès. Le Programme national, dans sa formulation initiale comme dans sa réaffirmation récente (NMAC, 1995), identifiait trois dimensions du multiculturalisme pour tous les Australiens : droit à l'identité culturelle, droit à la justice sociale et recherche de l'efficacité économique imposant la mise en valeur et l'utilisation effectives des talents et compétences de tous les Australiens. En regard de ces droits, une série d'obligations explicites étaient énoncées : attachement prépondérant à l'Australie ; acceptation des structures et principes fondamentaux de la société australienne, notamment de la Constitution et du principe de légalité, de la tolérance et de l'égalité, de la démocratie parlementaire, de la liberté d'expression et de religion, de l'anglais comme langue nationale et de l'égalité des sexes ; enfin, obligation d'accepter que les autres aient le droit d'exprimer leurs opinions et leurs valeurs.

Un trait distinctif du modèle australien esquissé dans le Programme national de 1989 pour une Australie multiculturelle était l'accent placé sur les avantages économiques qu'entraîneraient la reconnaissance et l'utilisation pleine et entière des ressources professionnelles, linguistiques et culturelles de tous les Australiens. L'élargissement du modèle permettait de relier les possibilités économiques individuelles aux mesures prises par les pouvoirs publics, visant à restructurer l'économie australienne en utilisant les ressources de sa population multiculturelle pour développer le commerce international et se doter d'une main-d'œuvre plus souple et plus hautement qualifiée. En mettant l'accent sur les avantages économiques qui découleraient de cette politique, le gouvernement légitimait son affirmation, à savoir que le multiculturalisme était une politique en faveur de tous les Australiens et non pas seulement en faveur des Australiens appartenant à des groupes minoritaires²⁶.

En Suède, les origines du multiculturalisme comme politique délibérée des pouvoirs publics étaient encore différentes.

26. Grâce à l'angle adopté, la politique australienne montrait que les membres des minorités ethniques, loin de ne représenter qu'un potentiel de conflits et de perturbations pour la société, pouvaient aussi contribuer à en renforcer l'aptitude à tirer un avantage (économique) de rencontres avec tous ceux – hommes d'affaires, touristes, étudiants, notamment – avec lesquels la poursuite d'intérêts économiques donnait l'occasion de contacts. Elle conciliait donc les deux dimensions – négative et positive – du renouveau d'intérêt pour l'ethnicité qui ont été identifiées au début du présent article.

27. On trouvera plus de détails dans Alund et Schierup, 1991, 1993.

Contrairement à l'Australie et au Canada, la Suède ne se voyait pas comme une nation d'immigrés : son identité nationale n'était pas fondée sur une telle vision. Néanmoins, après la seconde guerre mondiale, elle a reçu de nombreux réfugiés et, du fait de la liberté de circulation des travailleurs entre pays nordiques établie en 1954, des travailleurs finlandais en nombre important. Comme d'autres pays d'Europe, la Suède a également eu recours, pour faire face aux besoins d'une économie en expansion, à des travailleurs sous contrat²⁷ en provenance de pays de la Méditerranée, surtout de Yougoslavie. Les entrées massives de travailleurs étrangers se sont interrompues après la récession du début des années soixante-dix, mais la Suède a continué de recevoir des réfugiés et des demandeurs d'asile en nombre appréciable. C'est ainsi qu'en 1993, elle a reçu près de 59 000 immigrants, dont près des deux tiers étaient des réfugiés, tandis que les autres étaient admis au titre du regroupement familial. Plus de la moitié provenaient de pays autres que nordiques, dont 40 % de pays extérieurs à l'Europe (OCDE, 1995, p. 126). Outre ces immigrants, il convient de citer les demandeurs d'asile dont les effectifs ont atteint le chiffre record de 84 000 en 1992, avant que ne soient adoptées une série de dispositions restrictives, en matière de visa notamment (OCDE, 1995, p. 205). Les individus en provenance de l'ex-Yougoslavie ont constitué une part majeure de ce flux migratoire, lequel comprenait toutefois d'importants éléments en provenance d'Afrique, d'Asie et d'autres régions non européennes, ce qui a introduit dans la population de nouvelles sources de diversité culturelle. Malgré ces apports massifs, la Suède ne comptait encore, en 1993, que 869 000 personnes nées à l'étranger (9,9 % de sa population), soit une proportion bien inférieure à celles que comptaient le Canada (16,2 %) et l'Australie (23,2 %). Les Finlandais représentaient le groupe le plus important de personnes nées à l'étranger : ils constituaient les deux tiers des 300 000 personnes nées dans des pays nordiques. L'Iran, l'ex-Yougoslavie et la Turquie sont les autres régions de naissance les plus importantes des personnes nées à l'étranger (OCDE, 1995, p. 126, 219).

On a pu dire que la minorité finlandaise avait joué un rôle particulièrement important dans le remplacement de la politique d'assimilation, qui avait été jusque-là celle de la Suède, par une politique de multiculturalisme (Skutnabb-Kangas, 1983, p. 136). Les Finlandais pouvaient, en effet, entrer librement en Suède ; ils pouvaient y amener leur famille, notamment leurs enfants, et

voyaient leurs droits éducatifs garantis par le Traité culturel nordique : tout cela leur donnait une base solide exiger des droits culturels plus étendus. Dès lors que de tels droits leur ont été reconnus, d'autres groupes d'immigrés dont la famille était en Suède et qui avaient eu la possibilité de s'organiser pour défendre, eux aussi, leurs droits culturels, ont commencé à présenter des revendications semblables. Par ailleurs, on commençait aussi à prendre conscience des lacunes d'une stricte politique d'assimilation à l'occasion de l'application du vaste système suédois de protection sociale : déjà, les pouvoirs publics avaient pris en faveur des populations défavorisées d'importantes initiatives qui pouvaient être étendues aux groupes d'immigrés.

La politique de multiculturalisme adoptée par la Suède en 1975 se fondait sur trois principes clés : « égalité », « liberté de choix » et « partenariat ». Hammar (1985, p. 33) explicite comme suit la teneur de ces principes :

L'objectif d'égalité implique que les pouvoirs publics ne ménagent aucun effort pour donner aux immigrés le même niveau de vie qu'au reste de la population. L'objectif de liberté de choix implique que les pouvoirs publics prennent les mesures nécessaires pour assurer aux membres des minorités ethniques et linguistiques résidant en Suède un choix véritable entre conserver et développer leur identité culturelle, ou assumer une identité culturelle suédoise. L'objectif de partenariat implique que les différents groupes d'immigrés et groupes minoritaires, d'une part, et la population née dans le pays, de l'autre, aient tout à gagner à travailler ensemble.

Comme en Australie et au Canada, la politique de multiculturalisme est appliquée en Suède depuis une vingtaine d'années. En Suède, toutefois, elle est plus souvent désignée sous le nom d'« intégration », terme que l'on considère comme s'opposant à celui d'« assimilation ». Même si elle n'est pas toujours qualifiée de « multiculturalisme », la politique suédoise présente d'importantes similitudes avec les modèles australien et canadien. Son évolution a résulté, en grande partie, des stratégies mises en œuvre pour faire face aux besoins d'une nombreuse population réfugiée. Ce qui a aussi évolué, parallèlement, c'est le degré de participation des collectivités locales : en 1985, par exemple, dans l'ensemble de la Suède, celles-ci ont été invitées à apporter leur aide au logement et à l'installation des populations réfugiées (Alund et Schierup, 1991). A l'heure actuelle, l'ensemble



de la politique d'intégration est à l'examen : on se demande si elle permettra aux pouvoirs publics de faire face à d'importantes entrées de populations, à une époque marquée par des contraintes fiscales majeures et par la montée du racisme et de la xénophobie (Castles, 1995, p. 301). En novembre 1994, le gouvernement a remplacé la commission parlementaire chargée jusque-là d'examiner la politique en matière d'immigration et de réfugiés par deux nouvelles commissions. L'une devait examiner la politique en matière d'immigration et de réfugiés tandis que l'autre, qui devait faire rapport pendant le premier semestre de 1996, devait s'attacher à la politique d'intégration. Certaines questions retiennent tout particulièrement l'attention de ces commissions : le rôle des immigrés dans le marché du travail et la mesure dans laquelle leur connaissance de la langue suédoise conditionne leurs chances de travailler et de participer à la vie de la société, notamment. D'autres questions doivent aussi être étudiées : celle du logement et des groupes à inclure dans le champ d'application de la politique (Suède, Ministère du travail, 1995, p. 40).

■ Initiatives des pouvoirs publics

Ce qu'il convient avant tout de faire remarquer, à propos des politiques et programmes précis mis en œuvre par les trois pays qui ont officiellement adopté le multiculturalisme comme modèle de gestion de la diversité culturelle, c'est que l'efficacité d'ensemble du multiculturalisme en tant que modèle de l'action des pouvoirs publics ne dépend pas de tel ou tel programme, ou de telle ou telle mesure, mais de leur effet cumulatif. Dans ce cadre, certaines orientations de principe et initiatives concrètes sont évidentes²⁸.

C'est sur les politiques linguistiques et les politiques éducatives connexes que la mise en œuvre du multiculturalisme s'est surtout axée en Australie, au Canada et en Suède. Ces trois pays se sont efforcés de mettre au point des programmes donnant aux enfants la possibilité d'acquérir un niveau acceptable de compétence à la fois dans la (les) langue(s) nationale(s) et dans leur langue maternelle. C'est ce qui distingue ces politiques à la fois du modèle assimilationniste – où seule la langue nationale compte – et du modèle isolationniste/différentialiste – où seule la langue maternelle compte (Skutnabb-Kangas, 1983, p. 130). Les trois pays insistent sur la nécessité de donner aux élèves les

28. On trouvera davantage d'informations sur les programmes dans les rapports annuels des organismes publics et les études d'évaluation consacrées à des programmes ou à des domaines d'action particuliers. L'encadré 3 présente, sous forme résumée, certaines des initiatives australiennes récentes, exemples de la diversité des programmes mis en œuvre dans une politique de multiculturalisme.

moyens de posséder parfaitement la langue nationale ; ils se sont donc employés à mettre au point des méthodes et programmes pédagogiques propres à faciliter l'apprentissage de cette langue comme langue étrangère par les adultes aussi bien que par les enfants.

Si les pouvoirs publics soutiennent les initiatives en faveur de langues minoritaires, c'est en grande partie à cause de leur importance non seulement pour le maintien des appartenances culturelles, mais aussi pour l'insertion équitable des individus dans la société. Cette motivation est évidente dans le cas du Service de traduction et d'interprétation et du Service spécial de radiodiffusion en Australie. Le Service de traduction et d'interprétation assure, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, une permanence téléphonique sur l'ensemble du territoire national, grâce à laquelle les non-anglophones peuvent recevoir une aide d'urgence ou être dirigés, s'il n'y a pas urgence, sur un interprète. Le Service spécial de radiodiffusion diffuse régulièrement des émissions en diverses langues. Pour ne citer que les deux stations les plus importantes, Sydney diffuse 63 émissions en langue étrangère et Melbourne 59 (NMAC, 1995, p. 65), qui sont d'importantes sources d'information sur les activités et services de la collectivité concernée ou de la société en général. En outre, une chaîne spéciale de la télévision nationale (qui atteint 75 % de la population) diffuse des nouvelles internationales et des films dans toute une gamme de langues, ainsi que des nouvelles et autres émissions en anglais, traitant de sujets qui présentent de l'intérêt pour la diversité culturelle australienne.

Quel que soit leur attachement à la liberté religieuse, l'Australie, le Canada et la Suède ont de fortes traditions chrétiennes. Comme dans d'autres domaines de la diversité culturelle, les établissements d'enseignement, les lieux de travail et les services de protection sociale sont aujourd'hui de plus en plus conscients de la nécessité de mieux connaître et comprendre ces différences. Pour répondre à cette nécessité, toute une gamme de programmes de formation « transculturelle », d'origine publique ou privée, ont été mis en place. Par ailleurs, des organismes de toute sorte emploient de plus en plus souvent des cadres et des personnels de direction venus d'horizons ethniques divers, ce qui leur permet de bénéficier de compétences supplémentaires.

L'expérience acquise en Australie, au Canada et en Suède montre, toutefois, que ni les services spéciaux ni les cours

assurés en langues étrangères ne peuvent suffire, en eux-mêmes, à assurer l'égalité de participation et d'accès à un éventail de services sociaux. Ce qui ressort de plus en plus clairement de très nombreuses études d'évaluation portant sur des initiatives inspirées par un souci de justice sociale, c'est qu'il faut aussi modifier le type de relations qui s'établit entre l'organisation (et son personnel) et le client/patient/étudiant/citoyen. Pour réussir cette modification culturelle – et quelquefois structurelle –, il faut s'attacher non pas à la manière dont le système fonctionne, mais aux besoins de l'individu dont il doit satisfaire les besoins. Cette transformation institutionnelle, nécessaire pour instaurer une justice et une équité sociales plus grandes – objectifs que l'on privilégie aujourd'hui en Australie et au Canada – représente un objectif beaucoup plus ambitieux que la simple mise en place d'institutions culturelles parallèles. Elle exige, en effet, une révision complète du fonctionnement des organisations de services, dont les répercussions se feraient sentir, au-delà des minorités ethniques, sur tous les usagers.

Le lien entre emploi, d'une part, et éducation et formation, d'autre part, est une question à laquelle chacune des trois sociétés étudiées attache beaucoup d'importance, car il y a eu, dans chacune, des périodes marquées par un taux de chômage élevé qui touchait particulièrement les immigrés et les minorités ethniques. La suppression des injustices dans l'emploi y est considérée comme le meilleur moyen d'éviter l'aggravation du désavantage structurel parmi les groupes ethniques minoritaires. Certes, des mesures importantes ont été prises : possibilités d'apprendre la langue, modalités plus souples de reconnaissance de la formation et de l'expérience acquises dans d'autres pays, mais les questions de discrimination dans l'emploi et dans d'autres domaines n'en doivent pas moins être aussi prises en considération. En Australie et au Canada, il existe depuis longtemps une législation interdisant la discrimination, et la Suède a adopté une loi semblable en 1994.

L'accès à un logement convenable, d'un prix abordable, est une préoccupation que partagent souvent les minorités ethniques et les membres d'autres groupes qui craignent l'invasion de leur quartier. L'Australie, le Canada et la Suède ont eu la chance d'éviter le développement de ghettos urbains denses et surpeuplés, dans lesquels les logements sont inférieurs aux normes exigées, comme on en trouve dans d'autres parties de l'Europe et de l'Amérique du Nord. Dans les trois pays étudiés, les

concentrations denses correspondant à un groupe ethnique unique sont rares, même si la classe sociale est un déterminant important des schémas résidentiels. La question du logement y reste, néanmoins, un enjeu politique potentiel important, comme le montre clairement le débat auquel ont donné lieu à Vancouver (Canada) les maisons « monstrueuses » que les immigrants asiatiques étaient accusés de faire apparaître dans une banlieue généralement habitée par la classe moyenne (Li, 1994).

Le racisme, qu'il soit de nature institutionnelle ou individuelle, préoccupe de plus en plus les pouvoirs publics. Pour y remédier, les mesures législatives et administratives ne suffisent pas : il est désormais admis qu'il faut veiller aux relations et à l'éducation intercommunautaires, et adopter des stratégies visant certains groupes déterminés, comme la police et les médias. C'est là un domaine dans lequel le Canada, où l'expression « minorité visible » désigne officiellement un ensemble de groupes ethniques minoritaires, a beaucoup fait. Là encore, ce domaine de l'action des pouvoirs publics qui vise au premier chef la communauté et les institutions majoritaires, a été identifié à la suite de mesures prises dans un souci de plus grande équité sociale. On a donc reconnu qu'une action complémentaire des pouvoirs publics s'imposait, si l'on voulait atteindre les objectifs multiculturels officiellement énoncés dans les déclarations de politique.

ENCADRÉ 3

Initiatives australiennes relevant de la politique multiculturelle

Le bilan, établi en 1995, des progrès réalisés dans l'exécution du Programme de 1989 pour une Australie multiculturelle (*National Multicultural Advisory Council*, 1995, vol. 2) montre l'ampleur du champ d'application de la politique australienne de multiculturalisme. On trouvera ci-dessous la liste des principaux domaines passés en revue dans l'Examen des initiatives du gouvernement fédéral, ainsi que des exemples de programmes et mesures concrets.

Participation

- Représentation dans les institutions chargées de l'élaboration des politiques.

- Représentation dans la magistrature, les forces de police et les forces de défense.
- Représentation parmi les cadres supérieurs de gestion et dans les syndicats.
- Représentation dans les arts, les médias et les sports.
- Citoyenneté.

Il n'a pas été proposé d'adopter des mesures de discrimination positive pour augmenter la participation. Parmi les initiatives proposées pour augmenter la représentation au sein des organes consultatifs, on peut citer la création d'un Registre contenant les noms et les qualifications de toutes personnes d'origine autochtone ou non anglophone disposées à accepter des fonctions dans de tels organismes.

Droits fondamentaux

- Le multiculturalisme et la loi.
- Procédures de révision administrative.
- Recours à des interprètes.
- Accès à la justice.
- Discrimination raciale.

La Commission australienne de la réforme du droit a passé en revue le droit des contrats, le droit pénal et le droit de la famille australiens pour déterminer s'ils convenaient à une société composée de personnes d'origines culturelles et ethniques différentes. Elle a formulé des recommandations : modification de la législation en vigueur dans certains domaines, renforcement de l'éducation communautaire, amélioration des possibilités et modalités de recours aux services d'un interprète à tous les stades de l'administration de la justice et développement de la sensibilité transculturelle lors de la formation des membres de toutes les professions liées à l'application des lois.

Justice sociale

- Accès et équité.
- Services communautaires et santé.
- Programme de développement des services assurés par les autorités locales.

- Système de projets visant à faciliter l'accès des immigrés.
- Éducation des consommateurs.
- Femmes.

La stratégie du gouvernement du Commonwealth visant à améliorer l'accès aux services publics et à assurer une plus grande équité dans la prestation de ces services incluait un élargissement de son propre champ d'application : elle ne devait pas viser seulement les immigrés, mais aussi tous ceux qui pouvaient se heurter à des obstacles dus à la race, à la culture ou à la langue, notamment aux autochtones et aux Australiens de la deuxième génération originaires de milieux non anglophones. La priorité était accordée aux services sanitaires et communautaires. Il était prévu, notamment, de lancer des campagnes de sensibilisation et de suivre la participation de certains groupes cibles afin d'identifier les domaines dans lesquels il y avait lieu d'améliorer la prestation de services en faveur de groupes sous-représentés.

Ressources humaines

- Reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger.
- Services de l'emploi.
- Diversité productive.
- Réforme des modalités de formation.
- Relations patronat-syndicats.

Mise en place de cours « passerelles » gratuits et octroi d'une aide financière aux participants pour aider les membres de professions libérales et scientifiques formés à l'étranger à entreprendre les études complémentaires nécessaires pour faciliter leur réinsertion dans leur profession en Australie.

Octroi de subventions aux syndicats pour leur permettre d'employer des chargés de liaison avec les minorités ethniques et projets spécifiques visant à augmenter la représentation effective des travailleurs immigrés sur les lieux de travail et dans les syndicats.

Langue et communication

- Possibilités d'apprentissage de l'anglais.
- Possibilités d'apprentissage de langues autres que l'anglais.

- Utilisation des compétences linguistiques dans la fonction publique australienne.
- Éducation pour la compréhension transculturelle.

Mise en place d'une gamme de programmes d'apprentissage de l'anglais comme langue étrangère à l'intention des écoliers et des adultes, notamment des immigrants de fraîche date et des demandeurs d'emploi, et financement de programmes d'enseignement de l'anglais sur les lieux de travail.

Financement de cours de langues autres que l'anglais dans les écoles primaires comme dans les établissements d'enseignement supérieur, ainsi que sous forme de cours organisés en dehors des heures normales d'enseignement par des organisations de minorités ethniques. Outre les politiques d'éducation multiculturelle appliquées dans différents États australiens, le programme-cadre national de 1994 prévoyait l'introduction de perspectives transdisciplinaires – éducation culturelle, diversité culturelle et multiculturalisme – dans toutes les disciplines enseignées, mais surtout dans les disciplines littéraires et dans les études portant sur la société et l'environnement.

Des crédits étaient prévus en faveur d'une réforme des programmes d'enseignement supérieur destinés aux membres des professions libérales et scientifiques, dont l'objet était de les préparer à travailler dans une société multiculturelle.

Relations intercommunautaires

- Législation multiculturelle.
- Attitudes communautaires à l'égard du multiculturalisme.
- Relations intercommunautaires.
- Médias et services de communication.
- Institutions de collecte.
- Politiques d'enseignement des arts et sciences humaines.

Création d'un Service spécial de radiodiffusion-télévision pouvant diffuser dans une vaste gamme de langues parlées par les différentes communautés.

■ Évaluation

Comme le montre la comparaison des exemples australien, canadien et suédois, le multiculturalisme comme modèle de politique nationale n'a été appliqué, jusqu'à présent, que dans un petit nombre de sociétés, et pour des raisons et à partir de circonstances historiques quelque peu différentes dans chacune d'elles. Dans les trois cas, toutefois, la raison qui a initialement amené à adopter cette politique était le sentiment que les modèles antérieurs de prise en compte de la diversité ethnique ne permettaient pas d'atteindre les objectifs poursuivis et/ou ne correspondaient pas aux intérêts et aux besoins des groupes ethniques minoritaires. Ces derniers n'étaient pas seuls à recommander le changement, mais leurs membres pouvaient peser considérablement sur les décisions politiques²⁹. Fait notable, dans les trois pays, la politique de multiculturalisme adoptée ne visait pas seulement les citoyens mais aussi ceux que Hammar (1990, p. 15) désigne sous le terme de *denizens*, c'est-à-dire de citoyens étrangers ayant une autorisation de séjour officielle et permanente.

Malgré la diversité des mesures et programmes adoptés par les autorités de chacun des trois pays, on y observe une même évolution : l'abandon progressif des programmes initiaux visant à assurer le maintien de telle ou telle culture au profit de programmes inspirés par un souci d'égalité, par la volonté de supprimer toute situation d'infériorité. Ce changement d'orientation montre que les responsables de l'élaboration des politiques, membres des minorités ethniques compris, sont aussi sensibles à la nécessité de surmonter les handicaps économiques et sociaux pour améliorer la condition des minorités ethniques que déterminés à maintenir une culture traditionnelle. Il donne aussi à penser que les minorités ethniques pourraient être beaucoup plus pragmatiques quant à l'importance de l'égalité sociale que les critiques culturalistes du modèle multiculturaliste ne le supposent quelquefois.

Dans les déclarations australiennes et canadiennes portant sur le multiculturalisme, il est très clairement affirmé qu'il s'agit là d'une politique visant à « gérer » la diversité ethnique. En d'autres termes, son objectif n'est pas seulement de « maintenir » la diversité ethnique. L'examen des déclarations et des politiques appliquées ne laisse aucun doute à ce sujet : le multiculturalisme vise

29. En 1976, la Suède a accordé aux ressortissants étrangers le droit de voter dans les élections locales, et les trois pays ont adopté de vastes programmes de consultation avec les représentants de groupements ethniques minoritaires.

à donner d'authentiques possibilités de « choix » à des individus provenant d'origines ethniques diverses, de manière qu'ils ne soient ni exclus et rejetés dans des secteurs séparatistes de la société, ni obligés à s'assimiler au courant principal de celle-ci. L'une ou l'autre de ces deux stratégies risquerait en effet de marginaliser les individus, et de créer ainsi les conditions favorables à l'apparition de conflits et de violences à connotation ethnique.

D'ailleurs, si l'on voulait prouver que le modèle multiculturel ne se préoccupe pas seulement de maintenir une culture déterminée, il suffirait de rappeler l'affirmation, formulée sans ambiguïté dans le Programme national australien que nous avons résumé ci-dessus, selon laquelle la politique multiculturelle comporte non seulement des droits mais aussi des obligations à l'égard de l'ensemble de la société.

La mise en œuvre du modèle multiculturel appelle une remarque importante : cette politique n'a, semble-t-il, et contrairement à ce que prévoyaient les critiques du multiculturalisme, entraîné que très peu de violence ou de conflit inter-ethnique. Or, elle a été appliquée à une époque où les trois pays traversaient une récession économique majeure, et où de graves contraintes financières empêchaient l'État de lancer des programmes sociaux de grande envergure. Dans de telles circonstances, les membres des groupes minoritaires risquent fort d'être pris comme boucs émissaires, surtout si, dans l'esprit de la population dominante, ils semblent recevoir plus que leur juste part des ressources de la société. Que le racisme et la discrimination n'aient pas été plus marqués montre bien la valeur du modèle multiculturel comme instrument de gestion de la diversité ethnique. Du point de vue des membres des minorités ethniques, avoir la possibilité de participer pleinement à la vie de la société sans avoir à rejeter pour autant leur identité ethnique a été, de toute évidence, un puissant motif d'attachement à la société et à l'État australiens, canadiens ou suédois. Quant au groupe ethnique dominant, il a aussi fait preuve de beaucoup de tolérance, acceptant non seulement la diversité mais aussi le fait que des avantages peuvent en découler pour tous les membres de la société.

Si, dans les trois pays, le rôle important de l'État a rendu possible un grand nombre d'interventions d'origine publique, une question décisive est de savoir dans quelle mesure ces initiatives

ont été acceptées par les populations majoritaires. Les cas de racisme ou de discrimination mettent en lumière les limites au-delà desquelles cette acceptation ne peut aller. On s'accorde généralement à reconnaître la nécessité d'améliorer les relations intercommunautaires entre groupes majoritaires et groupes minoritaires, et parmi les groupes minoritaires eux-mêmes. L'élimination du désavantage structurel associé à la condition de minorité ethnique a été une importante stratégie dans les trois sociétés étudiées. Cette stratégie a été étayée par des dispositions législatives limitant les possibilités de discrimination et de violence raciste. L'éducation communautaire a aussi constitué une importante stratégie de prévention des hostilités potentielles.

Tant le Canada que l'Australie ont fait largement usage des pouvoirs du gouvernement fédéral pour inciter les départements et organismes dépendant de ce gouvernement ainsi que les États, les provinces et les autorités municipales à adopter le multiculturalisme comme politique. Dans les domaines relevant de leur compétence, les organismes des États et les autorités provinciales n'ont pas tous adopté uniformément des politiques multiculturelles, mais on observe une uniformité beaucoup plus marquée en Australie qu'au Canada, où le Québec a vu dans le multiculturalisme une politique qui risquait d'aller à l'encontre de son statut spécial et de la culture francophone.

Une caractéristique essentielle du modèle de politique multiculturelle est que l'État et les organismes publics jouent un rôle majeur dans la formulation et la mise en œuvre des politiques. Toutefois, pour que cette politique atteigne tous les domaines, la participation des organisations et institutions privées est nécessaire. Elle devient même indispensable lorsque des coupes claires sont pratiquées dans le budget de l'État et que l'État se retire systématiquement des fonctions de prestataire de services. Or, si les autorités fédérales peuvent utiliser leurs pouvoirs de bailleurs de fonds ou l'obligation qu'ont d'autres organisations du secteur public de leur faire rapport pour exercer une influence sur ces dernières, leur marge de manœuvre est beaucoup plus limitée dès lors qu'il s'agit d'obtenir la coopération du secteur privé. Pour tenter d'encourager l'adoption du multiculturalisme dans le fonctionnement d'organisations privées, elles ont essentiellement fait valoir les avantages économiques à en attendre – développement des marchés, possibilité de mieux utiliser les compétences des personnels employés. Ce recours à des motivations économiques met en lumière le pragmatisme

qui sous-tend la mise en œuvre du modèle multiculturel et la manière dont les partisans de ce modèle font valoir qu'il est dans l'intérêt de tous les membres de la société, et non pas seulement de ceux de ses membres qui appartiennent à des groupes ethniques minoritaires.

L'ultime épreuve à laquelle les politiques de multiculturalisme doivent être soumises est l'acceptation par le public en général. Dans les trois sociétés étudiées, ces politiques ont fait l'objet de critiques, émanant d'universitaires ou d'autres encore. Les critiques les plus courantes faisaient valoir les menaces perçues de telles politiques pour les traditions sociales existantes et pour la culture nationale, ainsi que les coûts associés à ce que l'on considérait comme des programmes « spéciaux ». Ceux qui ont tenté de réfuter ces critiques en faisant valoir qu'à long terme, les dépenses spéciales peuvent être efficaces par rapport à leur coût n'ont réussi que partiellement à répondre aux critiques. Toutefois, il ressort de sondages d'opinion organisés au Canada et en Australie que de façon générale, le multiculturalisme est largement approuvé (voir encadré 4). Ce qui est plus important encore, peut-être, pour l'avenir du multiculturalisme, c'est la mesure dans laquelle les partis politiques favorables à des programmes associés à cette politique ont obtenu l'appui du public à l'occasion d'élections. Il est vrai que les candidats opposés à l'immigration ont remporté, récemment, quelque succès en Australie, mais la conclusion la plus importante à tirer des élections récentes est que les deux grands partis politiques sont désormais conscients de l'attrait non négligeable que les programmes multiculturels exercent sur les électeurs.

ENCADRÉ 4

L'opinion publique et le multiculturalisme en Australie et au Canada

Une récente étude comparative de l'opinion publique en Australie et au Canada a permis de conclure que dans les deux pays, il y a eu un durcissement des attitudes à l'égard des immigrants, les données australiennes indiquant tout particulièrement qu'au début des années quatre-vingt-dix, il y avait une certaine hostilité à l'égard de flux importants d'immigration

(Holton et Lanphier, 1994, p. 130). Ce durcissement des attitudes a coïncidé avec une récession économique prolongée dans les deux pays.

Quant à savoir comment ce durcissement des attitudes à l'égard de l'immigration influe sur les attitudes individuelles à l'égard du multiculturalisme, c'est chose difficile, en partie parce que les enquêtes donnent quelquefois des résultats discordants (Goot, 1993 ; Holton et Lanphier, 1994, p. 145).

Au Canada, une enquête nationale entreprise en 1991 pour le compte du gouvernement a établi que 61 % de l'échantillon soutenaient le multiculturalisme, l'appui le plus décisif venant des jeunes, des éléments ayant le plus d'éducation et des femmes. Toutefois, 43 % seulement des personnes interrogées estimaient que les minorités devraient conserver leur patrimoine culturel. Tandis que 79 % des répondants pensaient que le multiculturalisme était indispensable à l'unité du Canada, en pratique seuls 47 % d'entre eux croyaient qu'il contribuerait, en fait, à cette unité. S'il y avait toute une gamme d'évaluations négatives des effets du multiculturalisme, la part de ces évaluations, dans les réponses, était apparemment inférieure à celle des évaluations plus positives, comme on peut le voir d'après le tableau résumé des effets du multiculturalisme figurant ci-dessous (présentés dans Holton et Lanphier, 1994, p. 145 et 146) :

	%
Il « enrichira » le Canada	62
Il assurera une plus grande égalité	55
Il donnera à tous les groupes culturels un sentiment d'appartenance	55
Il favorisera le commerce extérieur	48
Certains groupes en bénéficieront finalement davantage que d'autres	27
Il y aura davantage de conflits	23
Les transformations provoquées seront trop rapides	14
Il fera disparaître le mode de vie « canadien »	12

La structure des opinions à l'égard du multiculturalisme n'était guère différente en Australie, comme cela ressort d'une enquête majeure entreprise en 1988 (présentée dans Goot, 1993, p. 238) :

Le multiculturalisme	%
Donne leurs chances à tous les membres de la collectivité	62
Est nécessaire si l'on veut que des personnes originaires de différents pays vivent en harmonie	77
Est favorable au tourisme et au commerce avec d'autres pays	85
Assure une plus grande variété dans les domaines de la cuisine, de la musique et de la danse	93
Est une réalité dans l'Australie d'aujourd'hui	95
Constitue la base de la politique australienne d'immigration	82
Prive les Australiens d'emplois	44
Signifie que les immigrants obtiennent une aide trop importante du gouvernement	51
Mine l'allégeance à l'Australie	43
Crée des banlieues où les groupes ethniques sont fortement concentrés	87

Bien que le nombre des partisans du multiculturalisme soit toujours supérieur au nombre de ses adversaires, l'enquête montre que le plus grand nombre se situe entre ces deux extrêmes (Goot, 1993, p. 240). Parmi les personnes interrogées, celles qui étaient nées en Asie ou en Europe étaient plus favorables au multiculturalisme que celles qui étaient nées en Australie ou au Royaume-Uni, les personnes âgées de vingt à trente-neuf ans lui étant le plus favorables (Goot, 1993, p. 240).

Une enquête plus récente, de moindre envergure, permet de penser que les différences d'opinion entre personnes nées en Australie et personnes nées à l'étranger ne sont peut-être pas aussi fortes qu'il y paraît, mais cette enquête ne fait pas la distinction entre les personnes nées au Royaume-Uni ou dans d'autres pays. L'enquête de juin 1994 portant sur 1 000 personnes réparties dans toute l'Australie (Irving Saulwick and Associates, 1994) indiquait que :

- les deux tiers environ des deux groupes pensaient que « l'Australie est un pays où il fait meilleur vivre depuis qu'il s'y trouve des personnes en provenance de tant de pays différents » ;

- environ 60 % des deux groupes estimaient que « les immigrants devraient apprendre à vivre et à se comporter comme la majorité des Australiens ». Une proportion semblable estimait aussi que « si les membres d'un groupe ethnique particulier veulent, pour l'essentiel, rester entre eux, il n'y a pas lieu de les en critiquer », tandis que les personnes nées à l'étranger étaient légèrement moins favorables à cette position que celles qui étaient nées en Australie ;
- les trois quarts des personnes interrogées estimaient que l'Australie était une société tolérante, même si les personnes nées à l'étranger étaient légèrement plus nombreuses à exprimer cette opinion que les personnes nées en Australie.

Dans cette enquête plus récente, comme dans l'enquête canadienne, les femmes, les jeunes et les éléments de la population ayant reçu une meilleure éducation avaient, de façon générale, des vues plus libérales.

L'adoption de modèles de politique multiculturelle a été inspirée, à l'origine, par le désir de résoudre la question de l'intégration des minorités ethniques d'immigrés. Même lorsque le champ d'application de cette politique est étendu à toute la population d'un pays et inclut explicitement la population autochtone – comme cela a été le cas en Australie – l'attitude à l'égard du multiculturalisme des groupes autochtones ou d'un groupe établi de longue date comme les Québécois francophones reste extrêmement problématique. De tels groupes considèrent, en effet, avec méfiance une politique qui risque de faire d'eux une simple minorité ethnique parmi bien d'autres. Ils craignent aussi que leurs besoins spécifiques, et leur identité, souvent associés à la terre et à un territoire particulier, ne soient ignorés.

Dans les trois pays, les groupes autochtones ont un statut légal et administratif unique, qui leur donne des droits spéciaux. C'est l'Australie qui est allée le plus loin dans le sens du multiculturalisme, puisqu'elle s'est efforcée d'inclure les Aborigènes et les habitants des îles du Détroit de Torrès dans le champ d'application de cette politique, mais elle n'en a pas moins conservé un ensemble considérable de politiques et de programmes distincts destinés à la population autochtone. Si les groupes autochtones australiens ne semblent pas partager l'hostilité à

peu près générale à l'égard du « multiculturalisme » qui est évidente parmi les Maoris de Nouvelle-Zélande, la question de leurs relations avec la société non aborigène est une question délicate, et ils ne voient certainement pas dans l'actuelle politique de multiculturalisme un moyen satisfaisant de faire face à leur situation et à leurs besoins.

Le « presque succès » du référendum organisé au Québec en 1995, qui aurait autorisé le gouvernement provincial à négocier sa sécession d'avec le Canada, dit bien toute la force des sentiments séparatistes existant dans cette province. Toutefois, les causes profondes de ce séparatisme tiennent davantage aux vieux griefs nés des relations entre les groupes fondateurs britannique et français qu'à la politique de multiculturalisme en tant que telle. De fait, dans le cadre du système fédéral canadien, le Québec a pu élaborer sa propre politique d'« interculturalisme » d'une manière qui ne porte pas atteinte à la position particulière de la culture francophone du Québec (Leman, 1995).

L'avenir du multiculturalisme en tant que modèle dynamique de politique est de toute évidence, dans ces trois États, une question importante. Comme nous l'avons indiqué plus haut, certains signes donnent à penser que la Suède est en train, en fait, de reconsidérer son attachement au modèle de politique qu'elle a mis au point dans le cadre de son système extrêmement développé de protection sociale, s'opposant en cela à l'Australie et au Canada où le multiculturalisme a eu sa propre image plus indépendante, et répondant à des préoccupations plus hautes. Certes, les coûts financiers associés à toute politique interventionniste donnent lieu à d'importants débats en période de récession économique, et c'est dans ce climat qu'il faut situer le réexamen de la politique multiculturelle auquel le Canada se livre à l'heure actuelle. Même fortement enracinées et institutionnalisées, les politiques de multiculturalisme peuvent avoir de la difficulté à résister aux attaques dont elles font l'objet. Malgré les préoccupations qu'inspire l'avenir du multiculturalisme en tant que modèle de l'action des pouvoirs publics en Australie et au Canada, une récente évaluation permet de penser que la poursuite de cette politique est vraisemblable (Dorais, Foster et Stockley, 1994, p. 394).

Ces deux pays ont entrepris de réexaminer leur identité nationale et leur intégrité nationale, et les politiques multiculturelles

ne pourront que se ressentir de ces examens. Au Canada, la question majeure qui se pose est de savoir comment les aspirations ethno-nationalistes régionales du Québec peuvent être satisfaites. Pour l'Australie, la tâche est moins immédiatement difficile et s'articule autour des initiatives d'origine publique tendant à réduire encore les liens rattachant l'Australie à la Grande-Bretagne par la proclamation de la république. De toute évidence, le caractère multiculturel très marqué de la société australienne rend ce projet très populaire auprès du public, même s'il reste de nombreuses questions à résoudre quant à la manière d'englober et de symboliser cette diversité dans la nouvelle identité. Depuis qu'en mars 1996, le Parti travailliste qui était à la tête du gouvernement fédéral depuis 13 ans a été remplacé par une coalition conservatrice entre Parti libéral et Parti national, la question du passage à la république occupe un rang moins élevé dans l'ordre des priorités du gouvernement. Il est moins facile de déterminer ce que sera l'attitude du nouveau gouvernement à l'égard de différents programmes associés au multiculturalisme, mais dès lors qu'une réduction des dépenses de 6,3 milliards de dollars des États-Unis en trois ans a déjà été décidée, il est évident qu'aucun domaine de l'action des pouvoirs publics n'échappera à cet effort d'austérité.

Élargir le champ d'application du multiculturalisme, réponse de politiques publiques

A mesure que la fin du XX^e siècle se rapproche, il devient urgent de trouver des modèles durables propres à guider l'action des pouvoirs publics lorsqu'ils ont à gérer des sociétés multiethniques, de manière à leur permettre d'éviter le conflit et la violence à connotation ethnique dans des conditions acceptables pour une société démocratique. L'instabilité politique, les changements économiques et l'intensification toujours plus marquée des migrations internationales, qui ont été à l'origine de la diversification et de la multiplication des contacts inter-ethniques, ne semblent guère s'atténuer. Quand bien même ces facteurs devraient effectivement s'atténuer, la nouvelle diversité ethnique qu'ils ont introduite dans les États ne disparaîtra pas du jour au lendemain.

C'est là un sujet d'inquiétude, comme le montre à l'évidence une récente publication de l'OCDE (OCDE, 1995, p. 47) où la question est posée : « Les difficultés d'intégration : crise des modèles ou crise économique ? ». En fait, il n'y a pas lieu de choisir. S'il est vrai, en effet, que dans de nombreux pays d'Europe et dans d'autres pays industrialisés l'importance du chômage et les ponctions exercées sur le système de protection sociale contribuent au conflit à fondement ethnique, nous venons de voir que ce ne sont pas là les seuls facteurs qui accroissent la diversité et introduisent des tensions.

Par ailleurs, on a le sentiment d'assister à la faillite des modèles existants. Le modèle assimilationniste est contesté, à mesure qu'il devient de plus en plus évident que l'assimilation n'intervient pas comme prévu et qu'il y a même un sentiment croissant d'aliénation parmi les membres des groupes ethniques minoritaires. A la limite, ceux-ci se réfugient dans une réassertion fondamentaliste de leur différence à connotation culturelle.

De plus, la mobilité internationale toujours plus grande met en cause l'une des prémisses clés du modèle assimilationniste, à savoir qu'une fois arrivé dans une nouvelle société, l'individu s'y installera définitivement. Nous savons que tel n'est, le plus souvent, pas le cas à court terme, ni même à long terme. Du point de vue de l'individu, l'assimilation représente donc de plus en plus un modèle peu réaliste, même dans les « sociétés d'immigrés » qui ont utilisé l'immigration pour se construire comme nations. D'autre part, lorsque les États ont eu recours à des modèles différentialistes pour gérer la diversité ethnique, il n'est que trop évident qu'ils ont eu la plus grande difficulté à assurer que le résultat en soit « séparé mais égal » pour les minorités ethniques. Plus cet objectif reste éloigné dans une société, plus fortes se font les exigences de justice sociale, souvent associées à un renforcement de la solidarité au sein des groupes minoritaires.

■ Le multiculturalisme est-il une solution de rechange viable ?

L'expérience du nombre limité d'États qui ont explicitement adopté le multiculturalisme comme réponse de politiques publiques à la diversité ethnique montre que, pour contestée qu'elle puisse être, cette pratique n'en a pas moins été remarquablement durable. Contrairement à ce qu'annonçaient nombre de ses critiques, lorsqu'elle a été adoptée comme politique officielle de l'État, elle n'a pas nécessairement entraîné l'élargissement et l'approfondissement de la division entre groupes ethniques. Toutefois, lorsque, comme aux États-Unis, il n'y a pas de politique en ce sens à l'échelon national et que le multiculturalisme est un programme d'opposition préconisé par les groupes ethniques minoritaires et leurs défenseurs, il ne faut pas s'étonner de voir nombre des solutions proposées refléter la profonde division existant entre groupes ethniques. Le multiculturalisme ne doit pas être rendu responsable de cet état de choses, qui montre seulement que l'assimilation comme modèle idéologique-normatif dominant, même complétée par des modèles programmatiques-politiques visant à remédier au désavantage et à l'inégalité sociale, n'a été que partiellement couronnée de succès. Dans une société comme celle des États-Unis, où les possibilités d'intervention de l'État sont limitées par une forte tradition d'individualisme et par l'importance attachée aux mécanismes régulateurs sociétaux, notamment à ceux du marché, il n'y a pas grand-chose qui puisse être fait pour atténuer

le désavantage et l'injustice sociale lorsqu'ils sont profondément enracinés.

De toute évidence, la manière dont un modèle d'action est appliqué par les pouvoirs publics dépend des caractéristiques de la société dans laquelle il fonctionne : c'est bien ce qui ressort de la comparaison entre l'Australie, le Canada et la Suède. S'il est vrai que la Suède est peut-être en train d'abandonner le multiculturalisme comme politique explicite d'intégration, le fait qu'elle ait pu l'adopter montre que l'utilité de ce modèle ne se limite pas aux seuls États qui se sont construits grâce à une immigration de grande envergure. Le multiculturalisme a pu être jugé attrayant par chacun des trois États parce que, face aux questions que les groupes minoritaires d'immigrés posent aux pouvoirs publics, ce modèle semblait autoriser des solutions compatibles avec l'idéal démocratique.

Étant donné l'importance des groupes minoritaires d'immigrés dans de nombreuses sociétés multiethniques, le multiculturalisme est riche de potentialités comme modèle de rechange. Par rapport aux modèles assimilationniste et différentialiste, il exige toutefois, de la part de l'État, un rôle beaucoup plus interventionniste, surtout aux stades initiaux, lorsque la lutte pour la légitimité et pour l'octroi d'une part de ressources est la plus vive. Il faut, toutefois, faire remarquer que dans beaucoup de pays d'Europe, comme aussi dans beaucoup d'États d'Asie et d'autres régions du monde, une telle participation de l'État, impliquant un rôle actif dans l'élaboration et la mise en œuvre des décisions, est parfaitement compatible avec les traditions politiques.

L'adoption du multiculturalisme comme solution de rechange lorsque le modèle national existant est l'intégration comporte des difficultés. On ne peut, en effet, ignorer les contraintes financières qui tendent à limiter les dépenses de l'État, ni la gravité du chômage qui a déjà exacerbé les relations interethniques existantes. Par ailleurs, il faut bien identifier les stratégies précises à suivre pour mettre en œuvre la politique retenue. Ainsi qu'il ressort des études de cas présentées, l'une des caractéristiques du modèle multiculturel est que, du fait même qu'il suppose en définitive des transformations institutionnelles et personnelles, il appelle des stratégies différentes aux divers stades de sa mise en œuvre. L'idéal serait, de ce fait, de n'évaluer les résultats de la politique appliquée que sur une longue

période. Peut-être est-ce là un luxe hors de portée, à une époque où les dirigeants sont en quête de solutions immédiates.

Pourtant, les difficultés ne sont peut-être pas insurmontables, ni la tâche aussi redoutable qu'il y paraît à première vue. De nombreux pays d'Europe, dans les efforts qu'ils déploient à l'heure actuelle pour faciliter l'intégration, ont déjà mis en place de nombreux programmes et stratégies compatibles avec un modèle multiculturel. A titre d'exemples, l'acceptation du principe de la double citoyenneté et une certaine évolution vers le principe du *jus soli* montrent que des obstacles juridiques solides, qui empêchaient apparemment de rendre moins discriminatoire le traitement des minorités ethniques, sont en train de s'abaisser. Le fait que le Conseil de l'Europe ait adopté une Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local est un autre exemple montrant que de nombreuses questions importantes ont déjà reçu beaucoup d'attention. Les diverses instances et institutions associées à l'Union européenne et au Conseil de l'Europe ont déjà beaucoup travaillé non seulement à identifier les questions, mais aussi à examiner et à évaluer toute une gamme de programmes et de solutions (par exemple, Baubock, 1995 ; Conseil de l'Europe, 1994 ; Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1994). Il y a donc déjà, en Europe, un important corpus de connaissances relatives aux stratégies et programmes possibles. Les difficultés que soulève l'adoption d'un modèle de politique multiculturelle tiennent donc à la manière dont ces programmes sont utilisés.

Nous avons souligné, à propos des études de cas, que le multiculturalisme ne consiste pas en un type spécifique de programmes ou de stratégies. Son efficacité dépend au contraire de l'effet cumulatif de différentes stratégies qui, ensemble, assurent que la diversité culturelle soit encouragée en même temps qu'elle cesse d'être associée à une situation défavorisée et commence d'apparaître, pour toute la population, non pas simplement comme quelque chose qu'il faut tolérer, mais comme une contribution positive à la vie de la société. Nous ne voulons pas dire par là que la tolérance ne représente pas, dans certaines circonstances, un progrès par rapport aux attitudes existantes. Nous voulons, au contraire, souligner que les potentialités d'un modèle multiculturel ne dépendent pas seulement des programmes et pratiques spécifiques qu'il implique. Son importance tient à ce qu'il commande une re-conceptualisation des

modes de gestion de l'intégration, le remplacement de l'attitude souvent paternaliste associée à la prestation de services aux minorités par un processus faisant davantage appel à la participation et à la consultation. Ce changement de cap représente un progrès majeur du processus démocratique dans les sociétés multiethniques.

Même si les modèles idéologiques-normatifs existants sont déjà dépassés dans la quête de mesures programmatiques-politiques de gestion de l'intégration, il se peut que quelques États considèrent que l'adhésion délibérée à un modèle multiculturel serait politiquement inacceptable. L'expérience montre que, même si un tel état de choses risque de priver de nombreux programmes locaux à la fois de légitimité et de ressources, il n'empêche pas nécessairement la mise en œuvre, à un niveau inférieur de l'action des pouvoirs publics, de programmes compatibles par leurs objectifs avec un modèle multiculturel. S'il peut être difficile d'institutionnaliser de tels programmes, leur existence est, néanmoins, d'un grand prix car ils serviront de modèles à d'autres acteurs travaillant à la mise au point et à l'application des grandes orientations générales.

Dans les pays où les régions constitutives de la nation jouent un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, les initiatives multiculturelles à l'échelon régional sont d'une très grande importance. Lorsque les minorités sont concentrées dans certaines régions, en particulier, les initiatives locales sont extrêmement utiles comme exemples des résultats qu'une politique explicitement multiculturelle permet d'obtenir. Le cas de Francfort, ville qui s'est dotée en 1989 d'un Office des affaires multiculturelles, chargé de servir de médiateur entre les immigrés et la bureaucratie municipale afin d'atténuer les conflits à leur source avant qu'ils n'aient pris des proportions plus graves, montre qu'il y a des possibilités de changement même dans les sociétés qui semblaient loin d'être favorables à des politiques de multiculturalisme (Friedmann, 1995 ; Friedmann et Lehrer, à paraître). Il est vrai que des changements dans l'équilibre des forces politiques et le départ de personnalités clés peuvent compromettre les succès obtenus, mais ces exemples permettent au moins de contester la validité des prédictions négatives que font les critiques du multiculturalisme.

Étant donné la forte hostilité au multiculturalisme suscitée par les réactions souvent haineuses auxquelles se sont heurtés ceux

qui cherchaient à mieux faire reconnaître les droits des minorités culturelles et ethniques, les autorités responsables peuvent estimer qu'il vaudrait mieux retenir un autre terme, prêtant moins à controverse. Un mot comme « intégration » – qui doit sans aucun doute sa popularité à son absence même de précision – ne convient certainement pas. Quel que soit le terme choisi pour remplacer celui de multiculturalisme, il doit absolument indiquer, sans aucune ambiguïté, que la diversité n'est pas simplement tolérée mais favorablement accueillie, parce que bénéfique pour l'ensemble de la société. C'est précisément cette connotation qui donne au terme « multiculturalisme » son pouvoir et son efficacité, dès lors qu'il s'agit de combler la distance entre groupes ethniques majoritaires et minoritaires.

■ Quel peut être le champ d'application du multiculturalisme comme modèle de l'action des pouvoirs publics ?

Jusqu'à présent, nous nous sommes attachés à étudier le multiculturalisme comme modèle de l'action des pouvoirs publics à l'égard des groupes minoritaires d'immigrés, essentiellement en Europe. Avec l'importance croissante des mouvements migratoires dans d'autres parties du monde, on peut se demander s'il serait possible d'appliquer ce modèle ailleurs que dans les régions étudiées. Il est certain qu'en de nombreux pays, l'existence d'un État fort permettrait l'adoption du multiculturalisme, mais le terme même de multiculturalisme n'a guère cours aujourd'hui en dehors des pays industrialisés occidentaux. Pour gérer la diversité ethnique, de nombreux États se sont dotés de politiques qui se rapprochent du modèle différentialiste ou, moins souvent, du modèle assimilationniste. Comme les problèmes associés à la gestion de la diversité ethnique n'y ont pas encore engendré les interrogations aujourd'hui évidentes dans les pays industrialisés, les esprits n'y sont peut-être guère encore disposés à admettre l'utilité potentielle d'un modèle multiculturaliste. Il ne faudrait pourtant pas voir là nécessairement le signe que le modèle n'y est pas approprié. Il reste que l'adoption du multiculturalisme comme modèle exige d'importantes transformations des institutions, surtout dans les États où l'attachement aux processus démocratiques n'est que partiel.

S'il est un cas dans lequel on peut douter de l'utilité du modèle multiculturaliste, c'est celui dans lequel la minorité ethnique en jeu constitue ce que Kymlicka appelle une « minorité nationale », c'est-à-dire une culture antérieurement autonome, concentrée sur un certain territoire. Les meilleurs exemples en sont les nombreuses populations autochtones, ou les groupes précédemment associés en fédérations comme l'ex-Yougoslavie ou l'ex-URSS. Kymlicka fait valoir que, contrairement aux « groupes ethniques », ces minorités nationales *souhaitent, de façon générale, se maintenir comme sociétés distinctes parallèlement à la culture majoritaire, et exigent une forme ou une autre d'autonomie ou d'indépendance partielle qui assure leur survie en tant qu'entités distinctes* (1995, p. 10). Comme les études de cas nous l'ont enseigné, pour ce qui est de tels groupes, les solutions ont essentiellement été recherchées à l'extérieur du cadre d'action qu'offre le multiculturalisme. Quant à savoir si cela est inévitable, ou toujours approprié, il se peut qu'il soit trop tôt pour en décider. En effet, de nombreux individus ayant des liens avec ces minorités nationales vivent en dehors de leurs territoires traditionnels, mêlés au reste de la société et à d'autres minorités ethniques. Pour eux, le multiculturalisme pourrait constituer un modèle attrayant de l'action des pouvoirs publics.

En dernière analyse, il faut, toutefois, reconnaître qu'il y a des limites à ce que l'on peut attendre du modèle multiculturaliste. Dans des situations caractérisées par l'étendue et la violence des conflits, toute réconciliation sera inévitablement problématique. De même, lorsqu'il y a une longue histoire d'hostilités inter-ethniques, et que d'autres types de politique n'ont pas réussi à provoquer l'intégration, la tâche consistant à utiliser le modèle multiculturaliste pour essayer de « contourner » la situation existante est immense. En l'absence d'une solution de rechange, on pourra néanmoins avoir recours à la politique multiculturelle, mais il faudra le faire avec réalisme, c'est-à-dire ne pas trop en attendre et ne pas minimiser la difficulté de la tâche à accomplir et des questions à résoudre. Cela dit, le choix de la diversité est porteur, pour les groupes minoritaires, d'un fort message positif, qui pourra faire contrepoids à la nécessité perçue de présenter des revendications « tous azimuts » ou de se retirer dans un isolement fondamentaliste et dans la résistance à l'intégration.

Conclusion

La transformation des sociétés multiethniques, démographiquement multiculturelles, a constitué un défi majeur pour les responsables de l'élaboration des politiques qui cherchent à gérer la diversité ethnique sans exacerber la violence et le conflit, et d'une manière bénéfique pour tous. Dans le présent document, nous avons examiné le potentiel du multiculturalisme comme modèle de l'action des pouvoirs publics. Nous avons cherché à compléter les analyses philosophiques existantes (par exemple, Kymlicka, 1995 ; Taylor, 1994) en nous attachant essentiellement aux processus mêmes d'élaboration et d'application des décisions. Nous avons montré que l'analyse de l'expérience des États qui ont adopté le modèle ne justifie pas la crainte, généralement exprimée, de voir le multiculturalisme aggraver, à long terme, les divisions et tensions à connotation ethnique. En effet, lorsque les politiques multiculturalistes sont associées – comme dans les études de cas que nous avons présentées – à de vigoureuses politiques de justice sociale, les motifs de résistance que les groupes ethniques minoritaires pourraient leur opposer perdent beaucoup de leur force. En mettant l'accent sur la justice sociale, on désarme aussi les critiques pour lesquels le multiculturalisme ne sert qu'à maintenir la situation d'exploitation, d'impuissance des groupes minoritaires.

On peut faire valoir qu'il en est ainsi parce qu'en fait, dans les exemples choisis, les États n'appliquent pas réellement des politiques multiculturelles. Cette critique ignore l'engagement déclaré de les appliquer réellement. Elle ignore aussi la réalité du processus d'élaboration des politiques, l'important travail qu'implique la traduction de modèles abstraits en décisions qui seront ensuite appliquées à la réalité concrète. Dans ce travail, on ne peut ignorer ce que le contexte historique de chaque État a d'unique. Les institutions, la nature de

la diversité, le rôle des gouvernements dans la formulation des politiques et l'ampleur des apports de chacune des parties intéressées – tous ces éléments jouent un rôle dans le processus de prise de décisions comme dans l'exécution des programmes et stratégies spécifiques. Un élément supplémentaire d'indétermination tient au fait que ces politiques seront nécessairement appliquées par des individus, dont les actions peuvent conditionner les résultats obtenus.

Un dernier trait du modèle multiculturel est qu'il permet de s'attaquer démocratiquement aux questions à résoudre. En cela, il contredit l'affirmation pessimiste souvent entendue, selon laquelle la majorité démocratique serait, par nature, opposée aux droits des groupes minoritaires. La tâche qui consiste à utiliser le multiculturalisme comme modèle de l'action des pouvoirs publics pour faire admettre à l'ensemble de la société la valeur de la diversité est, certes, considérable. Elle n'est pas nécessairement impossible. Mais elle exige bel et bien que l'on s'attaque aux inégalités sociales et à l'exclusion dans le cadre d'un régime démocratique.

Références

ALUND, A. et C-S. SCHIERUP, 1991, *Paradoxes of Multiculturalism*, Aldershot : Avebury.

ALUND, A. et C-S. SCHIERUP, 1993, *The Thorny Road to Europe: Swedish Immigrant Policy in Transition* dans J. Wrench et J. Solomos (dir. publ.). *Racism and Migration in Western Europe*, Oxford : Berg, 99-114.

APPLEYARD, R., 1991, *International Migration: Challenge for the Nineties*, Genève : Organisation internationale pour les migrations.

BANTON, M., 1967, *Race Relations*, London : Tavistock.

BAUBOCK, R., 1995, *The Integration of Immigrants*, Strasbourg : Conseil de l'Europe.

BLALOCK, H., 1967, *Toward a Theory of Minority-Group Relations*, New York : Wiley and Sons.

CASTLES, S., 1992, *Australian Multiculturalism : Social Policy and Identity in a Changing Society*, p. 184 à 201 dans G. Freeman et J. Jupp (dir. publ.), *Nations of Immigrants: Australia, The United States and International Migration*, Melbourne : Oxford University Press.

CASTLES, S., 1995, « How Nation-States Respond to Immigration and Ethnic Diversity », *New Community*, v. 21, n° 3, 293-308.

CASTLES, S. et M. MILLER, 1993, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, London : Macmillan.

COLEMAN, D., 1994, « Migration : Facts and Figures », dans *Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, European Conference on Migration and the Social Partners-Proceedings, Dublin, 9-10 décembre 1993*, Luxembourg : Office des publications officielles, 3-6.

CONNOR, W., 1994, *Ethnonationalism: The Quest for Understanding*, Princeton : Princeton University Press.

CONSEIL DE L'EUROPE, 1994, *Activities of the Council of Europe in the Migration Field*, Strasbourg : Conseil de l'Europe.

DORAIS, J-L., L. FOSTER et D. STOCKLEY, 1994, « Multiculturalism and Integration » dans H. Adelman *et al.* (dir. publ.), *Immigration and Refugee Policy: Australia and Canada Compared*, Melbourne : Melbourne University Press, 372-404.

FONDATION EUROPÉENNE POUR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL, 1994, *European Conference on Migration and the Social Partners-Proceedings Dublin, 9-10 décembre 1993*, Luxembourg : Office des publications officielles.

FRIEDMANN, J., 1995, « Migrants, Civil Society and the New Europe : The Challenge for Planners », *European Planning Studies*, vol. 3, n° 3, 275-285.

FRIEDMANN, J. et U. LEHRER (à paraître), « Urban Policy Responses to Foreign-In-Migration : The Case of Frankfurt-am-Main », *Journal of the American Planning Association*, hiver 1997.

FURNIVALL, J.S., 1939, *Netherlands India: A Study of Plural Economy*, Cambridge : The University Press.

FURNIVALL, J.S., 1948, *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands*, India London : Cambridge University Press.

GAMSON, W.A., 1995, « Hiroshima, the Holocaust, and the Politics of Exclusion », 1994, Allocation du Président de l'A.S.A, *American Sociological Review*, vol. 60, n° 1, p. 1 à 20.

GIORDAN, H., 1995, *Les sociétés pluriculturelles et pluriethniques*, Paris : MOST, Documents de discussion n° 1, UNESCO.

GIORDAN, H., 1992, (dir. publ.), *Les minorités en Europe*, Paris : Kimé.

GOOT, M., 1993, « Multiculturalism, Monoculturalists and the many in between : Attitudes to Cultural Diversity and their Correlates », *Australian and New Zealand Journal of Sociology*, vol. 29, n° 2, 226-253.

HAMMAR, T., 1985, *European Immigration Policy*, Cambridge : Cambridge University Press.

HAMMAR, T., 1990, *Democracy and the Nation State Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot : Avebury.

- HCR, 1995, *Populations of Concern to UNHCR: A Statistical Overview 1994*, Genève : HCR.
- HOLTON, R. et M. LANPHIER, 1994, « Public Opinion, Immigration and Refugees », dans H. Adelman *et al.*, (dir. publ.), *Immigration and Refugee Policy: Australia and Canada Compared*, Melbourne : Melbourne University Press, p. 125 à 148.
- HUNTINGTON, S., 1993, « The Clash of Civilizations ? », *Foreign Affairs*, v. 72, n° 3, p. 22 à 49.
- IRVING SAULWICK AND ASSOCIATES, 1994, *Opinions About Multiculturalism*, Australie, Office of Multicultural Affairs.
- ITURRALDE, D.A., 1995, La gestion du multiculturalisme et du multiethnisme en Amérique latine, Paris : MOST, Documents de discussion n° 5, UNESCO.
- KRITZ, M., L. LIM et H. ZLOTNIK, 1992, *International Migration Systems : A Global Approach*, Oxford : Clarendon Press.
- KYMLICKA, W., 1995, *Multicultural Citizenship*, Oxford : Clarendon Press.
- LEMAN, M., 1995, *Canadian Multiculturalism*, Ottawa : Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.
- LI, P., 1994, *Unneighbourly Houses or Unwelcome Chinese: the Social Construction of Race in the Battle over 'Monster Homes' dans Vancouver, Canada, International Journal of Comparative Race and Ethnic Studies*, vol. 1, n° 1, p. 14 à 33.
- MAGUBANE, B.M., 1995, *Reflections on the Challenges Confronting Post-Apartheid South Africa*, Paris : MOST, documents de discussion n° 7, UNESCO.
- MAISTRE, J. de, 1980, *Considérations sur la France*, Paris : Garnier, p. 64 (édition originale, 1796).
- MARSHALL, T., 1964, *Class, Citizenship and Social Development*, Westport : Greenwood.
- MCLELLAN, J. et A. RICHMOND, 1994, « Multiculturalism in Crisis: A Post-Modern Perspective », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 17, n° 4, 662-683.
- MCLUHAN, M. 1964, *Understanding Media*, London : Routledge (traduction : 1992, Pour comprendre les médias, Paris : Seuil.
- MONTESQUIEU, C.S. de, 1949, *Mes Pensées*, Paris : Gallimard, p. 10.
- MOST, 1996, *Multiculturalism: A Policy Response to Diversity*, Paris: MOST Policy Paper N° 4, UNESCO.

NATIONAL MULTICULTURAL ADVISORY COUNCIL, 1995, *Multicultural Australia : The Next Steps Towards and Beyond 2000, A Report of the National Multicultural Advisory Council*, Canberra : AGPS.

NATIONS UNIES, 1984, *Un guide de l'enseignant : les Nations Unies et la décolonisation*, New York : Nations Unies.

OCDE, 1995, SOPEMI : Tendances des migrations internationales. Rapport annuel 1994, Paris.

RICHMOND, A., 1994, *Global Apartheid : Refugee, Racism and the New World Order*, Toronto : Oxford University Press.

ROGERS, R., 1992, « The Future of Refugee Flows and Policies », *International Migration Review*, vol. 26, n° 4, 1112-1143.

SASSEN, S., 1991, *The Global City : New York, London, Tokyo*, Princeton NJ : Princeton University Press.

SASSEN, S., 1994, *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks : Pine Force Press.

SCHERMERHORN, R., 1970, *Comparative Ethnic Relations: A Framework for Theory and Research*, New York : Random House.

SCHLESINGER, A., 1992, *The Disuniting of America, Reflections on a Multicultural Society*, New York : Norton.

SMITH, A., 1994, « The Problem of National Identity : Ancient, Medieval and Modern ? », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 17, n° 3, 375-399.

SKUTNABB-KANGAS, T., 1983, « Research and its implications for the Swedish setting-An Immigrant's point of view » dans T. Husen et S. Opper (dir. publ.), *Multicultural and Multilingual Education in Immigrant Countries*, Oxford : Pergamon Press, 127-140.

STAHL, C., R. BALL, C. INGLIS et P. GUTMAN, 1993, *Global Population Movements and Their Implications for Australia*, Canberra : AGPS.

STALKER, P., 1994, *The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration*, Genève : BIT.

MINISTÈRE SUÉDOIS DU TRAVAIL, 1995, *Immigrant and Refugee Policy*, Stockholm : Ministère du travail.

TAYLOR, C. et al., 1994, *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Princeton NJ : Princeton University Press.

TOURAINÉ, A., 1992, *Critique de la modernité*, Paris : Fayard.

US COMMISSION FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION AND COOPERATIVE ECONOMIC DEVELOPMENT, 1990, *Unauthorised Migration: An Economic Development Response: Report*, Washington : The Commission.

VAN DEN BERGHE, P., 1967, *Race and Racism*, New York : Wiley.

VÄYRINEN, R., 1994, *Toward a Theory of Ethnic Conflicts and their Resolutions*, Occasional Paper, n° 6, Kroc Institute, Notre Dame, Notre Dame University.

WATERS, M., 1994, « Globalisation, Multiculturalism and Rethinking the Social Introduction », *Australian and New Zealand Journal of Sociology*, vol. 30, n° 3, 229-234.

WIEVIORKA, M., 1992, *La France raciste*, Paris : Seuil.

WIEVIORKA, M., 1993, « Tendancies to Racism in Europe : Does France Represent a Unique Cause, or is it Representative of a Trend ? », dans J. Wrench et J. Solomos, (dir. publ.), *Racism and Migration in Western Europe*, Oxford : Berg, 55-66.

WIEVIORKA, M., 1994, « Introduction » dans Bataille, P. *et al.*, *Racisme et xénophobie en Europe*, Paris : La Découverte.

Les idées et opinions exprimées dans cet ouvrage sont celles de l'auteur
et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'UNESCO

Publié en 1997 par l'Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la culture
7, place de Fontenoy F-75352 Paris 07 SP



MULTICULTURALISME : NOUVELLES RÉPONSES
DE POLITIQUES PUBLIQUES À LA DIVERSITÉ

Conception : Carrasco / Amprincipe
Composé et imprimé dans les ateliers de l'UNESCO, 1997 - *Printed in France*



Programme de gestion des transformations sociales

Le Programme de gestion des transformations sociales – MOST – a été mis en place par l'UNESCO en 1994 pour favoriser les recherches comparatives internationales d'orientation pragmatique portant sur les transformations sociales et les questions d'importance mondiale.

Il vise à contribuer à l'approfondissement des connaissances et à la formulation de politiques en ces domaines, ainsi qu'à favoriser l'instauration de liens plus étroits entre la recherche et la prise de décisions.

Les domaines auxquels les réseaux de différentes régions coopérant dans le cadre du programme MOST s'attachent essentiellement sont la gestion du changement dans les sociétés multiculturelles, l'étude des villes, lieux de transformations sociales accélérées, et la prise en compte des interactions entre facteurs locaux et facteurs mondiaux dans les transformations économiques, technologiques et environnementales.