

PARLIAMENTARY ASSEMBLY  
OF THE  
COUNCIL OF EUROPE

---

1 April 1987

Doc. 5710

REPORT OF THE SECRETARY GENERAL

on "social cohesion"<sup>1</sup>

presented on the occasion of the debate  
on the progress of European co-operation  
during the first part of the 39th Session  
of the Parliamentary Assembly  
(May 1987)

Introduction

In the last twelve months the Council of Europe's attention has been repeatedly focused on a number of situations and problems which constitute the warning signs of a deteriorating social situation in Europe: unemployment (3rd Conference of European Ministers of Labour, Madrid, 1986), violence in towns (Strasbourg Colloquy), narcotics (meeting of the Pompidou Group in London in January 1987) and terrorism (European Conference of Ministers responsible for Combating Terrorism, in Strasbourg in November 1986). The time has therefore come to draw some conclusions from the considerations expressed by the ministers and experts of the Council's twenty-one member states: is the social fabric about to give way and the cohesion of our societies in danger of collapsing?

At first sight this question might appear of interest primarily to sociologists and economists and so not a fitting subject for high-level political debate. However, in my opinion, there is nothing more political than the question relating to the future of our societies, changes in which seem to be caused by pressure of external factors or irrational impulses which sometimes escape from the direction and control of politicians. In a democratic society, the challenge which faces us afresh with every day is how to control change by associating with it those who are involved in the process rather than suffer as victims the transformations which are profoundly altering the social landscape. A democratic society cannot justify its claim to remain the most authentic expression of the general will of society and the most faithful reflection of the freedom of the individual unless it incorporates change in its mode of operation and in its institutions. It is not only a question of mak-

---

1. Referred to all competent committees: Reference No. 1562 (1st Sitting, 4 May 1987).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE  
DU  
CONSEIL DE L'EUROPE

---

1<sup>er</sup> avril 1987

Doc. 5710

RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

sur «la cohésion sociale»<sup>1</sup>

présenté à l'occasion du débat  
sur les progrès de la coopération européenne  
lors de la première partie de la 39<sup>e</sup> Session  
de l'Assemblée parlementaire  
(mai 1987)

Introduction

Au cours des douze derniers mois, l'attention du Conseil de l'Europe s'est portée, de façon insistante, sur un certain nombre de situations et de problèmes qui sont autant de signaux d'alarme d'une détérioration de la situation sociale en Europe: le chômage (3<sup>e</sup> Conférence des ministres européens du Travail, Madrid, 1986), la violence dans les villes (Colloque de Strasbourg), la drogue (réunion du Groupe Pompidou à Londres en janvier 1987), le terrorisme (Conférence européenne des ministres responsables de la lutte contre le terrorisme, à Strasbourg, en novembre 1986). Le moment est donc venu de tirer quelques conclusions à partir des réflexions auxquelles se sont livrés tant les ministres que les experts des vingt et un Etats membres du Conseil de l'Europe: le tissu social est-il en train de se défaire, la cohésion de nos sociétés est-elle en train de fondre?

Cette question peut paraître, de prime abord, comme intéressant surtout les sociologues et les économistes, et donc peu à même de susciter un débat politique à haut niveau. Cependant, je crois qu'il n'y a rien de plus politique que l'interrogation sur l'avenir de nos sociétés, dont les changements semblent se produire sous la pression de facteurs extérieurs ou d'impulsions irrationnelles qui échappent parfois au contrôle, à la maîtrise du politique. Dans une société démocratique, le défi qui est chaque jour posé et renouvelé est celui de maîtriser le changement en y associant ceux qui y sont impliqués plutôt que de le subir en victimes des transformations qui bouleversent le paysage social. Une société démocratique ne peut justifier sa prétention à demeurer l'expression la plus authentique du corps social, et la plus respectueuse de la liberté de l'individu, que si elle intègre le changement dans son fonctionnement et dans ses institutions. Il ne s'agit pas seulement de faire de

---

1. Renvoyé à toutes les commissions compétentes: Renvoi n° 1562 (1<sup>re</sup> séance, 4 mai 1987).

ing our systems of government completely transparent: it is above all also a matter of creating open-ended, receptive systems. Are we sure that our fellow citizens believe that governments take full account of their cares and worries? Are we sure that our societies, so uniform on the surface, are not starting to divide into compartments and break up into a maze of warring micro-societies or, what is worse, mini-societies completely unaware of each other's existence?

The answer to these questions lies in the search for social cohesion, which is both a concept and a principle of political action.

Social cohesion is, firstly, a concept based on a political philosophy which refuses to accept the inevitability of a struggle between classes and social groups. It must also be seen as a principle of political action which makes it possible to overcome the tensions and conflicts inherent in the life of a group. It is the search for a balance between the freedom of each individual in various fields of political and social life and the solidarity which seeks to preserve equality of opportunity for everyone and to correct injustice.

The assumption that we can succeed by greater social cohesion in solving the problems of our societies on the national and European levels means that we must be aware that unregulated freedom, with its implications in the various fields of economic and social life, leads inevitably to unacceptable inequalities, serious risks of confrontation and rents in the social fabric.

It also means accepting that equality at any price signifies levelling down and discouraging initiative and enterprise, and that absolute equality is illusory owing to the differences in the capacity and commitment of each individual.

As a principle of political doctrine, social cohesion is a permanently precarious and incomplete attempt to reconcile apparently contradictory demands. Liberty will provide the source of harmonious development for both individuals and societies. Solidarity prevents the emergence of a society where only the most gifted are recognised and find their place.

Whatever their differences of opinion, the great European political families represented in the Assembly accept in their immense majority these two principles of freedom and solidarity as the pillars of life in society, although the emphasis placed on one or the other of these principles will vary.

The planning and action of the Council of Europe, whose mission is to promote freedom and economic and social progress, rest on the same foundations. It is no mere coincidence that two of its major achievements are the Convention for the

nos systèmes de gouvernement des systèmes «transparents»: il s'agit surtout d'en faire des systèmes «ouverts». Sommes-nous sûrs que nos concitoyens ont le sentiment que les gouvernements prennent en compte pleinement leurs soucis et leurs préoccupations? Sommes-nous sûrs que nos sociétés, si homogènes à la surface, ne sont pas en train de se compartimenter, de se décomposer en un puzzle de microsociétés qui s'opposent ou, pire, s'ignorent les unes les autres?

La réponse à ces questions se trouve dans la recherche de la cohésion sociale qui est tout à la fois un concept et un principe d'action politique.

La cohésion sociale, c'est d'abord un concept qui s'inspire d'une philosophie politique refusant la fatalité d'une lutte entre les classes et les groupes sociaux. Cela doit être aussi un principe d'action politique permettant de surmonter les tensions et conflits inhérents à la vie en groupe. C'est la recherche d'un équilibre entre la liberté de chaque individu dans les divers domaines de la vie politique et sociale et la solidarité qui s'efforce de préserver l'égalité des chances de chacun et de corriger les injustices.

Considérer que l'on parviendra, par une plus grande cohésion sociale, à résoudre les problèmes de nos sociétés aux niveaux national et européen, signifie être conscient que la liberté sans règles, avec ses implications dans les divers domaines de la vie économique et sociale, conduit inévitablement à des inégalités inacceptables et à des risques graves de confrontation et de déchirement du corps social.

Cela signifie aussi accepter que l'égalité à tout prix provoque le nivellement et n'encourage pas l'initiative et l'esprit d'entreprise, que l'égalité absolue est illusoire en raison des différences de capacité et d'engagement de chacun.

La cohésion sociale comme principe d'une doctrine politique est une tentative de conciliation toujours fragile et jamais achevée entre des exigences apparemment contradictoires. C'est dans la liberté que les individus comme les sociétés trouveront la source de leur développement harmonieux. C'est par la solidarité que l'on évitera une société où seuls les plus doués seraient reconnus et trouveraient leur place.

Quelles que soient leurs divergences, les grandes familles politiques européennes représentées au sein de l'Assemblée acceptent dans leur immense majorité ces deux principes de liberté et de solidarité comme piliers de la vie en société avec bien sûr des accentuations plus ou moins fortes dans un sens ou dans l'autre.

Sur les mêmes fondements se développent la réflexion et l'action du Conseil de l'Europe dont la vocation est de promouvoir la liberté et le progrès économique et social. Il n'est pas un hasard si deux de ses réalisations majeures sont la Conven-

Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the European Social Charter. Very rightly, the question of freedom has a dominant place in the Council's achievements. This is probably due to historical causes, as the Council of Europe was born on the ruins of nazi barbarity and the first thirty years of its existence coincide with what Mr Jean Fourastié has called the "thirty glorious years", that is to say three decades of economic growth and continuous improvement in the standard of living. Ten years ago, this period of well-being was brutally interrupted by a cyclic and structural crisis which revived inequalities and tensions. This makes solidarity all the more necessary. The Council of Europe, which has made a very considerable contribution to promoting freedom in Europe, has a duty to find an effective reply to this new challenge, so fundamental for the future of our societies.

#### I. Unemployment and poverty : a dual society

##### 1. Recent trends in employment and unemployment

The main problem in our societies is certainly unemployment. At the moment it affects 19 million people in the European OECD countries, in other words 11% of the population of working age. Its effects vary with age-group and sex; women and young people are the most affected. There is no need to stress the risks presented by high-level, long-term unemployment both for the individuals concerned and for society.

During recent months the development in the employment situation in Europe has been characterised by:

i. the increase in the number of long-term unemployed (more than twelve months) and in particular in the 25-54 age-group. This is, *inter alia*, an indirect consequence of specific employment programmes for young people (under 25); the advantages — particularly as regards tax — offered to firms to employ young people act as a brake on the employment of older workers;

ii. the reduction of the proportion of young people in unemployment as a whole; this is the positive aspect of employment programmes for young people and also a consequence of demographic change, as the number of young people coming on to the labour market is tending to decrease. This improvement is, however, very relative and the unemployment rate of those under 25 varies between 20 and 45% in the four countries most affected (France, United Kingdom, Italy and Spain).

tion de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et la Charte sociale européenne. A juste titre, la dimension des libertés occupe une place prépondérante dans les réalisations de notre Organisation. Cela tient probablement à des raisons historiques, le Conseil de l'Europe ayant vu le jour sur les décombres de la barbarie nazie et les trente premières années de son existence ayant coïncidé avec ce que Jean Fourastié a qualifié de «trente glorieuses» c'est-à-dire trois décennies de croissance économique et d'amélioration continue du niveau de vie. Depuis dix ans, cette période de bien-être a été brutalement interrompue par une crise, tant conjoncturelle que structurelle qui avive les inégalités et les tensions. La solidarité n'en devient que plus nécessaire. Le Conseil de l'Europe, qui a largement contribué à la promotion de la liberté en Europe, se doit de répondre efficacement à cette nouvelle exigence fondamentale pour l'avenir de nos sociétés.

#### I. Chômage et pauvreté : une société duale

##### 1. Tendances récentes en matière d'emploi et de chômage

Le problème majeur de nos sociétés est bien le chômage. Il frappe actuellement 19 millions de personnes dans les pays européens de l'OCDE, soit 11 % de la population active. Le chômage affecte inégalement les diverses tranches d'âge et les deux sexes, les jeunes et les femmes étant les plus touchés. Il n'est pas besoin de souligner les risques que présente une situation de chômage élevé et de longue durée tout à la fois pour les individus concernés et pour la société.

Au cours des derniers mois l'évolution de la situation de l'emploi en Europe a été caractérisée par:

i. l'augmentation du nombre de chômeurs de longue durée (plus de douze mois) en particulier dans la tranche d'âge 25-54 ans. Ceci est entre autre une conséquence indirecte des programmes spécifiques d'emploi pour les jeunes (moins de 25 ans); les avantages — notamment fiscaux — accordés aux entreprises pour l'embauche de jeunes agissent comme un frein à l'embauche des travailleurs plus âgés;

ii. la diminution de la proportion des jeunes dans le chômage total; ceci est la face positive des programmes d'aide à l'emploi des jeunes, ainsi qu'une conséquence de l'évolution démographique, les jeunes arrivant sur le marché de l'emploi tendant à être moins nombreux. Toutefois, cette amélioration est toute relative, le taux de chômage des moins de 25 ans variant de 20 à 45 % dans les quatre pays les plus touchés (France, Royaume-Uni, Italie et Espagne).

## 2. Full employment : a Utopia ?

We must not deceive ourselves, the true remedy for the employment crisis is economic growth. Admittedly, in recent months there has been a certain increase in economic activity which has led to an increase in the number of jobs (1,3 million new jobs in the European OECD countries in the second half of 1986). But this growth — which is less than 3% per year — is still not enough to have any significant effect on the level of unemployment since it is largely based on an increase in productivity obtained by a reduction in the workforce and not by a general expansion of production and employment.

This leads some people to believe that full employment has become a Utopia and that we must accept a greater or lesser residue of unemployment. Must we accept this situation even though we know that in industrial societies men and women without work enjoy neither status nor social respect and in the short or long term are left without resources? Admittedly, systems of social security have been established which make it possible to mitigate the most serious consequences of unemployment; but more and more, as the period of unemployment becomes longer, we have an increasing number of unemployed who have exhausted their rights, have no further resources and constitute what has been called the "new poor".

Unemployment is not only a waste of human resources and unused talent. It is also economic waste, as it deprives society of the energy of the young and the know-how of the more experienced workers. It also constitutes an enormous burden for our social security systems in the form of lost contributions, unemployment benefits and the medical cost of the psychosomatic infirmities which affect many unemployed. The social cost of unemployment can certainly not be disregarded.

As Mr Raymond Barre writes: "unemployment today concerns society rather than economics".

What are the consequences of this situation for society? Society is being destabilised at various levels in relation to one of its fundamental values, employment, which has for centuries constituted the ethical basis of our civilisation. When employment appears as the result of luck or coincidence, as a privilege and not as the common heritage of society, not as an instrument for proving one's worth in society but as a cause for rejection and segregation to its fringes, it is a serious signal of alarm which may be heard echoing in our societies.

We must not indulge in wishful thinking, full employment will not be attained tomorrow;

## 2. Le plein emploi : une utopie ?

Il ne faut pas se leurrer, le remède véritable à la crise de l'emploi est la croissance économique. Certes, on a assisté au cours des derniers mois à une certaine reprise de l'activité économique qui s'est traduite par une augmentation du nombre d'emplois (1,3 million d'emplois nouveaux dans les pays européens de l'OCDE au second semestre 1986). Mais cette croissance — inférieure à 3% par an — est encore insuffisante pour avoir des effets significatifs sur le niveau de chômage car elle est très largement basée sur un regain de productivité obtenu précisément grâce à une réduction d'effectifs et non pas sur une expansion globale de la production et de l'emploi.

Ce constat conduit certains à estimer que le plein emploi est devenu une utopie et qu'il faut accepter un nombre plus ou moins important de chômeurs. Doit-on se résigner à cette situation, alors même que l'on sait que dans les sociétés industrielles les hommes et les femmes sans travail n'ont ni statut, ni considération sociale et, à plus ou moins long terme, plus de ressource? Certes, des systèmes de prévoyance sociale ont été mis en place, qui permettent de pallier les conséquences les plus graves du chômage; mais, de plus en plus, au fur et à mesure que s'allongent les périodes de chômage, s'accroît le nombre des chômeurs en fin de droits qui ne disposent plus d'aucune ressource et constituent ce que l'on a qualifié de «nouveaux pauvres».

Le chômage n'est pas seulement un gaspillage de ressources humaines, de talents qui ne sont pas utilisés. Il est aussi un gaspillage économique lorsqu'il conduit à se priver des forces vives des jeunes et de l'expérience acquise par les travailleurs les plus chevronnés. Le chômage représente aussi un poids énorme pour nos systèmes de protection sociale en cotisations perdues, en indemnités de chômage et en coûts médicaux liés aux troubles psychosomatiques qui affectent de nombreux chômeurs. Le coût social du chômage n'est certes pas à négliger.

Comme l'écrit Raymond Barre: «Le chômage, c'est aujourd'hui un phénomène de société, beaucoup plus qu'un phénomène économique.»

Quelle est la conséquence de cette situation pour la société? Que celle-ci est en train de se déstabiliser à plusieurs niveaux autour d'une valeur fondamentale, le travail, qui a constitué pendant des siècles l'éthique de base de notre civilisation. Lorsque le travail apparaît comme le fruit de la chance, sinon du hasard, comme un privilège et non pas comme un patrimoine commun de la société, non point instrument pour s'affirmer au sein de celle-ci, mais cause de rejet et de ségrégation aux marges de celle-ci, c'est un signal d'alarme grave qui retentit dans nos sociétés.

On ne peut se faire d'illusion, le plein emploi n'est pas pour demain; mais doit-on pour

but does this mean that we must abandon it as a political aim? One thing is sure, for a long time we will have to have recourse to a variety of measures and programmes for promoting the employment of young people, training, vocational retraining and early retirement programmes, which are often generally referred to as the social treatment of unemployment.

The social treatment and economic solution of unemployment are not irreconcilable. We must at the same time work for economic growth which creates employment because we cannot distribute what we don't produce. But it would be unacceptable to leave a considerable section of the population outside the economic and social system, without resources and without hope of improving their position.

### 3. *Poverty: a new phenomenon in its seriousness and an infringement of human rights*

A section of the population without resources and without hope is in fact a group of poor persons which constitutes a real breach in the fabric of European society, the full significance and seriousness of which it is difficult to assess by statistics alone.

The facts about poverty are relatively scattered, incomplete and difficult to compare. In terms of comparative income, it was estimated that in 1981 11,4% of the households of the member countries of the European Community were living in poverty. But how can one express in terms of quantity the discrimination and uprootedness daily experienced by all these excluded persons? Today, it is a significant fact that national and European political leaders no longer hesitate to draw attention to what is at stake for our democracies in the existence of poverty. Poverty is an ever greater challenge for responsible leaders because it affects not only individuals (both old and young) but families and whole groups. It can compromise family cohesion, jeopardise the future success of the children, particularly owing to the high rate of illiteracy. Indeed, today's poverty is often the result of yesterday's poverty. At the same time, the social institutions dealing with poverty have become a considerable economic sector. Does this mean that we believe that because we cannot cope with the causes of poverty it is more effective to apply treatment? Is poverty in the first place a problem connected with the constitution of the individual concerned, calling for medical and therapeutic treatment?

It has been said that poverty is a violation of human rights and should be denounced as such. What does that mean?

The impossibility of access to the instruments protecting rights guaranteed for all makes the enjoyment of these rights by the poorest of the

autant y renoncer en tant qu'objectif politique? Ce qui est sûr c'est que longtemps encore il faudra mettre en œuvre des mesures et des programmes variés d'aide à l'emploi des jeunes, de programme-formation et de conversion professionnelle ainsi que de retraite anticipée, ce que l'on qualifie souvent par le terme générique de traitement social du chômage.

Traitement social et solution économique du chômage ne sont pas antinomiques. Il faut tout à la fois agir pour une croissance économique créatrice d'emplois car on ne peut distribuer que ce que l'on a produit. Mais il serait inacceptable de laisser durablement une frange importante de la population en dehors du système économique et social, sans ressource et sans espoir d'en sortir.

### 3. *La pauvreté: un phénomène nouveau par sa gravité et une atteinte aux droits de l'homme*

La population sans ressources et sans espoir est en réalité une population de pauvres qui constitue une véritable brèche dans la société européenne dont il est difficile d'apprécier la portée et la gravité au moyen des seules statistiques.

Les données sur la pauvreté sont relativement morcelées, incomplètes, difficilement comparables. Si l'on s'en tient aux comparaisons de revenus, on estime qu'en 1981 11,4 % des ménages des pays membres de la Communauté européenne vivaient en état de pauvreté. Mais comment quantifier la discrimination et le déracinement, par exemple, qui sont pourtant le lot quotidien de toutes les populations exclues? Aujourd'hui, il est significatif de constater que les responsables politiques nationaux et européens n'hésitent plus à attirer l'attention sur l'enjeu de l'existence de la pauvreté pour nos démocraties. La pauvreté interpelle de plus en plus les responsables car elle ne touche pas seulement des individus (âgés ou jeunes), mais des familles et des groupes entiers. Elle peut mettre en cause la cohésion familiale et compromettre la réussite sociale future des enfants, notamment à cause d'un taux élevé d'illettrisme. De fait, la pauvreté d'aujourd'hui est souvent la sanction de la pauvreté d'hier. Parallèlement, les institutions sociales répondant à la pauvreté sont devenues un secteur économique considérable. Cela traduit-il la conviction qu'à défaut de pouvoir s'attaquer aux causes de la pauvreté, il est plus efficace de la «soigner»? La pauvreté serait-elle d'abord un problème constitutif de personnes concernées, appelant une intervention médicale, thérapeutique?

On a pu dire que la misère est une violation des droits de l'homme et doit être dénoncée comme telle. Qu'est-ce à dire?

L'impossibilité d'accéder aux instruments de protection de droits garantis pour tous compromet la jouissance de ces droits par les plus pauvres

poor very questionable. Furthermore, poor families and population groups live in a state of economic dependence which makes their civil and political rights very precarious: freedom of opinion is often meaningless for a person who, in order to survive with his family, depends on food aid committees. A poor person becomes an assisted person whose fate depends on someone else and whose essential decisions are guided by external factors. This is the principal infringement of his rights and his dignity.

In order to maintain their credibility when denouncing violations of human rights by other regimes, the European democracies must take care not to narrow down their own approach to human rights. The indivisibility of human dignity must guide our ideas towards a dynamic understanding of fundamental rights.

The right to work is the kingpin of the European Social Charter. From it derive all the other rights and protections devised for persons bound by an employment contract or who have been workers in the past. Unfortunately, everyone is not automatically entitled to an employment contract. We should therefore re-examine the protection of social risks in the light of precarious situations which have become semi-permanent but are nevertheless scarcely mentioned in the existing provisions.

Certain rights on which the possibility of being employed are based are presumed to exist and only appear by implication in the European Social Charter. For instance, the free choice of paid employment presumes that the essential basis of this choice exists, namely minimum security, genuine vocational qualification and a favourable environment.

The charter assumes a right to education, which is the basic premiss for the right to vocational training (Article 10), the right to accommodation and the right to minimum assured resources. These fundamental rights should be expressly enacted in the European Social Charter. The "right to assistance" which appears in the charter as a "minimum right" introduces the concept of a minimum guaranteed protection. It should be extended to cover not only the right to assistance in an emergency but a permanent safety net, for example in the form of a minimum guaranteed revenue for everyone. At the same time, genuine access to these rights and benefits, obtaining which involves complex formalities with which the very poor are not always capable of complying, must be assured.

Though poverty has always been the price that the development of our societies has exacted from its weakest members, it is no longer acceptable today to attribute it to the fatality of economic laws or personal failings.

et les plus démunis. Qui plus est, les familles et populations pauvres vivent dans un état de dépendance économique qui rend leurs droits civiques et politiques aléatoires: la liberté d'opinion est bien souvent vide de sens pour celui qui, pour sa survie et celle des siens, dépend de commissions d'octroi d'aide alimentaire. Le pauvre devient un assisté dont le sort dépend d'autrui et dont les décisions essentielles sont guidées par des facteurs extérieurs. C'est en cela que réside la principale atteinte à ses droits et à sa dignité.

Pour être crédibles dans leur dénonciation des violations des droits de l'homme par d'autres régimes, les démocraties européennes doivent veiller à ne pas laisser se rétrécir leur propre approche des droits de l'homme. L'indivisibilité de la dignité humaine doit guider la réflexion vers une compréhension dynamique des droits fondamentaux.

Le droit au travail est le droit-pivot de la Charte sociale européenne. De lui découlent tous les autres droits et protections qui sont conçus pour des personnes liées par un contrat de travail, ou ayant un passé de travailleur. Malheureusement, il n'est pas automatique pour tous de posséder un contrat de travail. Il convient donc de réexaminer la protection des risques de la vie, à la lumière des situations de précarité qui n'ont cessé de perdurer et qui pourtant sont à peine perceptibles dans les textes actuels.

Certains droits qui fondent la possibilité d'être travailleur sont supposés acquis et ne figurent qu'implicitement dans la Charte sociale européenne. Par exemple, la possibilité de choisir librement un emploi rémunéré suppose les moyens de ce choix, notamment une sécurité minimale, une véritable qualification professionnelle et un environnement favorable.

La charte suppose réalisé le droit à l'instruction qui est préalable au droit à la formation professionnelle (article 10), le droit au logement et le droit à un minimum de ressources sûres. Ces droits fondamentaux devraient être mis en œuvre explicitement par la Charte sociale européenne. Le «droit à l'assistance», conçu dans la charte comme un «droit-plancher», introduit la notion de minimum de protection garantie. Il devrait être élargi pour affirmer non pas un droit au dépannage ponctuel, mais un filet toujours tendu, par exemple sous la forme d'un revenu vital garanti pour tous. De même il faut assurer une véritable accessibilité au bénéfice de ces droits et prestations dont l'obtention est souvent conditionnée par des démarches complexes qui ne sont pas toujours à la portée des plus démunis.

Si la pauvreté a toujours été le prix que le développement de nos sociétés a fait payer aux êtres les plus faibles, il n'est plus acceptable de l'attribuer aujourd'hui encore à la fatalité des lois économiques ou aux défaillances personnelles.

The existence of poverty in Europe is a challenge which requires us to invent new and effective economic and social patterns.

#### 4. *The answer to unemployment and poverty*

A democratic society cannot accept a situation in which an important section of the population is excluded from its political economic, social and cultural machinery. It cannot permanently accept a duality which divides those who have a stable, well-paid employment from those who suffer the deprivations of unemployment, poverty and an uncertain existence. Employment must not become a privilege. It is mandatory in a society based on justice and fairness.

Some people once thought it possible to separate economics and employment, but today all political groups concede that permanent jobs must primarily be created by a return to adequate economic growth. This truth has led to a genuine rehabilitation of the firm as a source of riches and employment.

If we are effectively to counter unemployment it is not enough to create jobs. We must also train men and women capable of doing the work these jobs entail. There is no need to insist on the inability of our educational systems to meet the real needs of the labour market. Basic training, followed by continuous training, is one key to the struggle for employment.

Mere theoretical training and book learning are not enough. What is needed is genuine preparation for a vocation, an apprenticeship for a workshop or an office. Education and industry must penetrate each other. Initiative and creativity must also be rehabilitated. The firm itself must become a place for co-operation between all concerned, employees, senior staff and employers and not a place for confrontation. The firm is an essential element in our industrial society. Living, dynamic firms are those in which everyone can make his contribution and be respected in his human dignity.

For a long time yet the essential increases in productivity, needed to face up to international competition, will reduce the effect of our efforts to create jobs. Even the reduction in the increase in unemployment can be considered as a success because technical progress and international competition are destroying innumerable jobs in traditional sectors which are becoming genuinely distressed industries.

Thus, the "social treatment of unemployment" remains the only way of dealing with the most serious situations. The essential problem in

La réalité de la pauvreté en Europe nous interpelle et nous engage à trouver de nouveaux dynamismes économiques et sociaux.

#### 4. *La réponse au chômage et à la pauvreté*

Une société démocratique ne peut s'accommoder d'une situation dans laquelle une part importante de la population est tenue à l'écart des mécanismes politiques, économiques, sociaux et culturels. Elle ne peut durablement accepter une dualité opposant ceux qui disposent d'un emploi stable et bien rémunéré à ceux qui connaissent les affres du chômage, de la pauvreté et de la précarité. L'emploi ne peut devenir un privilège, il est un impératif pour une société de justice et d'équité.

On a parfois cru pouvoir dissocier économie et emploi. Or, toutes tendances politiques confondues admettent aujourd'hui que c'est avant tout par le rétablissement d'une croissance économique suffisante que l'on pourra créer des emplois durables. Ce constat a conduit à une véritable réhabilitation de l'entreprise, lieu de création de richesses et d'emplois.

Pour combattre efficacement le chômage, il ne suffit pas de créer des postes de travail, il faut aussi former des femmes et des hommes capables d'occuper ces nouveaux emplois. Il n'est nul besoin d'insister sur l'inadéquation de nos systèmes éducatifs aux conditions réelles du marché du travail. La formation de base, prolongée par une formation permanente appropriée, est une clé de la lutte pour l'emploi.

Il ne peut s'agir d'une simple formation théorique et livresque, mais d'une véritable préparation à la vie professionnelle, d'un véritable apprentissage de l'entreprise ou du bureau. Monde éducatif et monde du travail doivent s'interpénétrer. De même, l'esprit d'initiative et de création doit lui aussi être réhabilité. L'entreprise elle-même doit devenir un lieu de coopération entre tous, employés, cadres et patrons et non plus un lieu d'affrontements. L'entreprise est un élément essentiel de notre société industrielle. Des entreprises vivantes et dynamiques sont des entreprises au sein desquelles chacun peut apporter sa contribution et être respecté dans sa dignité.

Longtemps encore les indispensables gains de productivité, garants de la compétitivité internationale, réduiront la portée des efforts menés pour créer des emplois. On peut déjà considérer comme un succès le freinage de l'augmentation du chômage car le simple progrès des techniques et la concurrence internationale ont pour effet de supprimer d'innombrables emplois dans les secteurs traditionnels qui deviennent de véritables secteurs sinistrés.

Aussi, le «traitement social du chômage» reste-t-il indispensable pour faire face aux situations les plus graves. Le problème essentiel en cette

this context is that of providing finance. All those involved in social and economic life must feel that they are interdependent and that they must help each other.

The resources used to assist the unemployed and the rejects of the social system are not a waste of resources. On the contrary they are an investment for social peace and cohesion.

We must not have a too restrictive concept of employment. The usefulness of work cannot be measured exclusively by the yardstick of economic efficiency and productivity. Account must also be taken of the social effectiveness of an employment. Is it reasonable, in this period of structural unemployment, to disregard the immense unsatisfied employment needs in the health, welfare and environment sectors and those of associations, local authorities and many others? A too restrictive concept leads us to force many young job-seekers into the vicious circle of assistance and benefits, when they could well be employed in essential and socially useful tasks.

True to its mission as the defender of human dignity and democratic values, the Council of Europe must continue its work of making governments and public opinion sensitive to the dangers of a dual society. The social and political costs of unemployment, poverty and uncertain existence are out of all proportion to the financial efforts needed to ensure social cohesion and peace.

#### *Proposals for action :*

i. access for everyone — and in particular the most deprived — to the instruments and systems for protecting guaranteed rights ;

ii. recognition in the European Social Charter of the right to vocational training, the right to accommodation and the right to a guaranteed minimum living wage which is more than a simple right to assistance ;

iii. vocational training better adapted to the real needs of the labour market ;

iv. encouragement to create jobs to meet the unsatisfied needs of the social economy, in particular in the fields of health, education, culture, the environment and leisure.

## **II. Narcotics, violence and terrorism : rejection symptoms of a society**

### **1. Drug addiction**

Drug abuse, particularly in the case of "hard" drugs, was a serious, but nevertheless mar-

matière est celui du financement. Tous les acteurs de la vie sociale et économique doivent se sentir interdépendants et solidaires.

Les moyens consacrés à maintenir les chômeurs et les laissés-pour-compte dans le système social ne sont pas un gaspillage de ressources. Ils sont au contraire un investissement social, un investissement pour la cohésion et la paix sociales.

N'ayons pas une conception trop restrictive de l'emploi. L'utilité d'un travail ne peut être jugée seulement à l'aune de l'efficacité et de la productivité économiques. On doit aussi prendre en compte l'efficacité sociale d'un emploi. En cette période de chômage structurel, est-il normal d'ignorer les immenses besoins insatisfaits en matière d'emploi dans les secteurs de la santé, de l'action sociale, de l'environnement, des mouvements associatifs, des collectivités locales et de tant d'autres? Une conception trop restrictive nous conduit à rejeter de nombreux jeunes à la recherche d'emploi dans le cercle vicieux de l'assistance et des indemnités, alors même qu'ils pourraient être employés à d'indispensables fonctions d'utilité sociale.

Fidèle à sa vocation de défenseur de la dignité de l'homme et des valeurs de la démocratie, le Conseil de l'Europe doit poursuivre son travail de sensibilisation des gouvernements et de l'opinion publique aux dangers d'une société duale. Le coût social et politique du chômage, de la pauvreté et de la précarité est sans commune mesure avec les efforts financiers à faire pour assurer la cohésion et la paix sociales.

#### *Propositions d'actions :*

i. accès de tous — et en particulier des plus démunis — aux instruments et systèmes de protection des droits garantis ;

ii. reconnaissance dans la Charte sociale européenne du droit à la formation professionnelle, du droit au logement et aussi du droit à un minimum vital garanti qui aille au-delà du simple droit à l'assistance ;

iii. formation professionnelle mieux adaptée aux nécessités réelles du marché du travail ;

iv. encouragement à la création d'emplois pour répondre aux besoins non satisfaits de l'économie sociale, en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la culture, de l'environnement et des loisirs.

## **II. Drogue, violence, terrorisme : symptômes de rejet d'une société**

### **1. Toxicomanie**

L'abus de drogues, notamment des drogues dites dures, était dans les années 60 un pro-

ginal, problem in the sixties and limited to very restricted localised minorities. In 1987, we are faced with a genuine epidemic as is illustrated by the fact that in the Council of Europe countries the number of drug addicts using intravenous injection exceeds 600 000 and the number of persons regularly using cannabis amounts to several million.

The problem of drug abuse in Europe is getting continually worse, even though in certain countries and for certain products there is evidence of stagnation and even the beginnings of a slight reduction during the last two years. Generally speaking, the use of heroin remains on a high level and is even increasing in some countries; cocaine abuse is definitely increasing almost everywhere; the use of cannabis is very widespread and has even achieved a certain measure of acceptance, while in some countries the unlawful use of amphetamines is becoming more and more disturbing.

The use of new and more dangerous products ("crack", "black tar", synthetic drugs or "designer drugs") has made what is for the moment a timid entry on our side of the Atlantic. The age of initiation to drugs has become constantly lower; new social groups and new sectors of society (in particular in small towns and the countryside) are affected by drug abuse while polytoxicomania — the combined use of several products and/or alcohol — is spreading.

The causes of the present spread of this phenomenon are to be found in the crisis affecting traditional values, the hedonist models of the consumer society, the crisis in parental authority, unemployment, the rootlessness of immigrant communities, the increasingly inhuman nature of life in towns, urban poverty and the inadequacy of the educational system.

Drug addiction is a disturbing cause of social destabilisation and a threat to the cohesion of our societies. Drug addicts, most of whom are very young, are affected by this evil at an age when they are passing from childhood to adult life and so particularly vulnerable. The problems of identity and the generation conflict are made worse by the use of drugs resulting in a widening of the gap between the generations, confrontation in the family, etc. An addict often becomes a member of a group of addicts sharing the same products, the same syringes, the same marginalisation and "anti-culture" of drug addicts, rejecting society and being rejected by society.

But crime created by drug abuse is perhaps what costs society the most. For the drug user — often unemployed or becoming unemployed as

blème préoccupant mais encore marginal et réduit à des minorités très limitées et localisées. En 1987, nous sommes confrontés à une véritable épidémie, qui peut être illustrée par le fait que, dans les pays du Conseil de l'Europe, le nombre de toxicomanes par injection intraveineuse dépasse les 600 000 alors que le nombre d'usagers réguliers de cannabis se chiffre à plusieurs millions.

Le problème de l'abus de drogues en Europe ne cesse de s'aggraver, bien que pour certains pays et certains produits un tassement ou même un léger recul se soit amorcé pendant les deux dernières années. En général, l'usage d'héroïne reste à un niveau élevé et continue même à progresser dans certains pays; l'abus de cocaïne est en nette augmentation presque partout et l'abus de cannabis est très largement répandu et connaît même une certaine banalisation, alors que dans certains pays l'usage illicite d'amphétamines devient de plus en plus préoccupant.

L'usage de nouveaux produits plus dangereux (*crack*, *black tar*, drogues synthétiques ou *designer drugs*) fait son apparition, timide pour l'instant, de notre côté de l'Atlantique. L'âge d'initiation à la consommation de drogue ne cesse de s'abaisser; de nouveaux groupes sociaux et de nouveaux secteurs de la société (en particulier, les petites villes et le monde rural) sont touchés par le phénomène de la drogue alors que la polytoxicomanie — association de plusieurs produits entre eux et/ou avec l'alcool — se répand.

Les causes de l'extension actuelle de ce phénomène se trouvent tout à la fois dans une crise des valeurs traditionnelles, des modèles hédonistes proposés par la société de consommation, et la crise de l'autorité parentale, mais aussi dans le chômage, le déracinement des communautés immigrées, la déshumanisation des villes et la misère urbaine, les insuffisances d'un système éducatif.

La toxicomanie représente un formidable facteur de destabilisation sur le plan social, une menace pour la cohésion de nos sociétés. Les usagers de drogues, en majorité extrêmement jeunes, sont en effet atteints par ce fléau à un âge où ils sont en transition vers le monde des adultes et, de ce fait, particulièrement vulnérables. Les problèmes d'identité et de conflit entre les générations sont aggravés par l'usage de la drogue avec pour conséquence un élargissement du fossé entre les générations, un affrontement à l'intérieur de la famille, etc. Le drogué s'intègre souvent dans un groupe de toxicomanes partageant, avec les mêmes produits et les mêmes ustensiles pour s'injecter la drogue, la même marginalisation et la même «contre-culture» de la drogue, rejetant la société et se trouvant rejeté par celle-ci.

Mais la délinquance engendrée par l'abus de drogues est peut-être le phénomène le plus coûteux pour la société. Au niveau des usagers — sou-

a result of his addiction — the search for the daily dose becomes his only reason to live. Prostitution, minor crime but also hold-ups and homicides committed by addicts craving for their usual dose are becoming more frequent and each addict fatally tends to become a little dealer in order to finance his vice. It is clear today that a great deal of crime and insecurity in our towns is connected with drug abuse.

Furthermore, the very lucrative nature of illegal drug trafficking is probably the reason why it is such a major cause of crime and corruption. Highly organised rings of drug traffickers with very sophisticated equipment have grown up around this criminal activity. Particularly in producer countries, mafia-type organisations constitute real alternative sources of power, where potential for exercising pressure and corrupting public authorities is enormous. At the same time, a parallel economy based on the production and export of raw materials for the manufacture of drugs springs up. In the consumer countries, criminal gangs resort systematically to laundering and recycling the enormous profits of their traffic in the legal economy. Furthermore, there are unquestionable links between drug trafficking, the illegal arms trade and terrorism, which it helps to finance.

Finally, we must mention the very heavy cost (which has become still heavier since our economies were affected by the crisis) which drug addiction entails for the health services (treatment, connected illnesses and accidents) and the criminal justice system as well as for the economy in general as a result of lower productivity brought about by the consumption of drugs.

To counter utopian ideas which advocate the free sale of drugs to everyone — which it is alleged would avoid overdoses and infection, and cut the ground under the feet of the drug trafficking organisations — we must reassert the choice made by our societies not to accept the generally permitted use of drugs and to protect our young people against this modern form of servitude.

In the face of the challenge of drug addiction, the Council of Europe and its member states — particularly in the Pompidou Group — have adopted a realistic policy of combating both the supply of and the demand for narcotics. This policy has already produced certain results but it must be continued more actively and with more resources.

The impending United Nations Conference on Narcotics should encourage European countries to strengthen their co-operation and adopt a common position. Why not take advantage of the similarities of the European countries and advances in legal harmonisation in this field

vent chômeurs ou qui le deviennent suite à leur toxicomanie — la recherche de la dose journalière devient la seule raison de vivre. La prostitution, la petite délinquance, mais aussi les *hold-ups* ou les meurtres commis par des individus en état de manque se multiplient, alors que chaque drogué a tendance à devenir fatalement un petit *dealer* afin de financer son vice. Il est clair aujourd'hui qu'une grande partie de la délinquance et de l'insécurité dans nos villes est liée à l'abus de drogues.

Par ailleurs, le caractère très lucratif du trafic illicite de drogue se trouve sans doute à la base de son très grand potentiel criminogène et corrupteur. Des réseaux de trafiquants, très organisés et dotés de moyens sophistiqués, se sont développés autour de cette activité criminelle. Surtout dans les pays de production, des organisations de type mafia constituent de véritables contre-pouvoirs dont la force de pression et de corruption sur les pouvoirs publics est énorme, tandis que se développe une économie parallèle, axée sur la production et l'exportation des matières premières destinées à la fabrication de drogues. Dans les pays de consommation, les organisations criminelles ont recours systématiquement au blanchissage et au recyclage dans l'économie légale des énormes profits dérivés de leur trafic. En outre, les liens entre le trafic de drogues et les réseaux de trafic d'armes et de terrorisme, qu'il contribue à financer, sont indiscutables.

Nous devons citer enfin le coût extrêmement lourd, plus grave encore depuis que la crise s'est installée dans nos économies, que représente la toxicomanie pour les services sanitaires (traitement, maladies associées, accidents liés à la drogue) et le système pénal, ainsi que pour l'économie en général par le biais de la baisse de productivité provoquée par la consommation de drogues.

Face à l'utopie qui prônerait une disponibilité des drogues en vente libre pour tout le monde — ce qui, dit-on, éviterait ainsi les overdoses et les infections, en supprimant en même temps la raison d'être des réseaux de trafiquants — il faut réaffirmer le choix que nos sociétés ont fait contre la banalisation de la drogue, pour la protection de notre jeunesse contre cette forme moderne d'asservissement.

Face au défi de la toxicomanie, le Conseil de l'Europe et ses Etats membres — notamment dans le cadre du Groupe Pompidou — ont adopté une politique réaliste consistant à combattre également l'offre et la demande de stupéfiants. Cette politique a déjà permis d'obtenir certains résultats mais il faut la poursuivre avec plus d'intensité et de moyens.

La toute prochaine Conférence des Nations Unies sur la drogue devrait inciter les pays européens à renforcer leur coopération et à adopter une position commune. Pourquoi ne pas profiter de l'homogénéité des pays européens et des acquis de l'harmonisation juridique dans ce domaine

to prepare a multilateral agreement on the detection and confiscation of the proceeds of drug trafficking and strengthen the agreements negotiated in the framework of the United Nations, following the example of what was done in the case of the convention for the prevention of torture?

Measures to counter drug addiction cannot be the exclusive concern of public authorities whether international or national; it must be tackled by society as a whole. Local authorities, parents' associations and charitable organisations should make their contribution to the efforts undertaken on a national and international scale to protect youth against drug addiction and at the same time offer it a positive alternative enabling it to say "no" to drugs. The Council of Europe, particularly through the Parliamentary Assembly, the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe and the European Youth Centre, should take the initiative of promoting awareness and mobilising efforts for a common refusal of the dependence and slavery produced by drugs.

#### *Proposals for action :*

i. negotiation of a European agreement on detection and confiscation of the proceeds of drug trafficking and strengthening the provisions in the agreements negotiated in the framework of the United Nations ;

ii. promoting awareness and other action at all levels of responsibility (particularly the local level) to organise more effective measures against drug addiction ;

iii. co-ordination of the policies of the European states in international institutions and organisations, in particular the United Nations.

## *2. Urban violence and delinquency*

The feeling of insecurity which is beginning to affect the population is dangerous for the stability of society and its democratic institutions. Fear is an evil counsellor and could open the door to all sorts of irrational reactions: the search for scapegoats, ostracism of certain categories of the population and the call for a strong-arm authority.

We must pay tribute to the civic sense of the Europeans who so far have not given way to panic. They have faced up to violence and answered it with courage, coolness, determination and firmness. But if the epidemic of violence should continue and spread, nothing could guarantee social peace in the long term.

Violence, and particularly urban violence, is nothing new. What is new is the seriousness and intensity of this violence which have reached alarming levels. The increasing number of acts of

pour élaborer entre eux un accord multilatéral en matière de dépistage et de confiscation des produits du trafic des stupéfiants, renforçant les accords négociés dans le cadre des Nations Unies, à l'instar de ce qui a été fait dans le cas de la convention pour la prévention de la torture ?

La lutte contre la toxicomanie ne peut être l'affaire exclusive des pouvoirs publics qu'ils soient internationaux ou nationaux ; elle doit être prise en main par l'ensemble de la société. Ainsi, les municipalités, les associations de parents d'élèves et d'autres du secteur bénévole doivent apporter leur contribution aux efforts entrepris à l'échelle nationale et internationale pour protéger la jeunesse de la toxicomanie, en lui proposant en même temps une solution positive capable de l'aider à dire «non» à la drogue. Le Conseil de l'Europe, notamment grâce à l'Assemblée parlementaire, la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe et le Centre européen de la jeunesse, devrait prendre l'initiative d'une telle sensibilisation et mobilisation des forces dans un refus commun de la dépendance et de l'esclavage de la drogue.

#### *Propositions d'actions :*

i. négociation d'un accord européen en matière de dépistage et de confiscation des produits du trafic des stupéfiants, renforçant les dispositions des accords négociés dans le cadre des Nations Unies ;

ii. sensibilisation et action à tous les niveaux de responsabilité (notamment au niveau local) pour promouvoir une lutte plus efficace contre la toxicomanie ;

iii. coordination des politiques des Etats européens dans les enceintes et institutions internationales, notamment aux Nations Unies.

## *2. Violence urbaine et délinquance*

Le sentiment d'insécurité qui gagne les populations est dangereux pour la stabilité de la société et de ses institutions démocratiques. La peur est mauvaise conseillère et pourrait ouvrir la porte à toutes sortes de réactions irrationnelles : recherche de boucs-émissaires, ostracisme à l'égard de certaines catégories de la population, aspiration à un pouvoir musclé.

Il faut rendre hommage au civisme des Européens qui, jusqu'à présent, n'ont pas cédé à la panique. Ils ont su faire front à la violence et y ont répondu par le sang-froid, le courage, la détermination et la fermeté. Mais si la vague de violence devait se poursuivre et s'amplifier, rien ne pourrait garantir à long terme le maintien de la paix sociale.

La violence, et notamment la violence urbaine, n'est pas chose nouvelle. Ce qui est nouveau, c'est la gravité et l'intensité de cette violence qui ont atteint des niveaux alarmants. La multipli-

violence — pick-pocketing, vehicle theft, house-breaking, rape, hostage-taking, etc. — has transformed certain districts of European towns into a genuine *no man's land* which one cannot risk entering without precautions, particularly at night. These areas have become really inhuman town ghettos inhabited by a deprived, unemployed population of very varied cultural and ethnic origins. They are a real cancer, gnawing at the substance of our towns.

Urban violence and insecurity in general are far from being unconnected with the economic and social crisis and in particular with the crisis of values now affecting Europe.

The answer to this violence cannot therefore be contemplated merely in terms of maintaining order and police repression. Violence with deep social roots can be effectively combated by energetic action on the social level. However, the crisis has accentuated selfish attitudes. The scarcer work becomes, the more those who have the luck to have a job are anxious to keep it and all the social advantages it entails. The crisis isolates its victims and nourishes feelings of frustration and injustice which easily take the form of violence. They no longer have any reason to feel themselves responsible members of a society which does not accept them. But the just, peaceful and democratic society respectful of human rights which Europe is seeking to build cannot be based on egoism; on the contrary, a feeling of responsibility for others must be the basis of every blueprint for European society.

European solidarity must be shown in the first place in helping the victims of the crisis: the unemployed, young people and immigrants. What future has a man suffering from this threefold handicap in our society, if he is young, out of work and an immigrant? For him, the present often means violence and delinquency; the future should mean finding a place in society by obtaining employment and the recognition of one's individual identity in a multicultural, open and generous society.

This social action for the prevention of urban violence and juvenile delinquency can only be effectively implemented at the level closest to everyday reality, namely the local level. Every town has its own identity and characteristics which influence the types of insecurity and violence. That is why elected local government representatives must act with determination in a manner adapted to the specific conditions of their local district. Experiments on these lines have been conducted in various European towns. European action in the form of exchange of information and experience in co-operation with the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe

cation des actes de violence — vols à la tire, vol de voitures, effractions, viols, prises d'otages, etc. — a transformé certains quartiers des villes européennes en de véritables *no man's land* où l'on ne peut s'aventurer qu'avec précaution et surtout pas de nuit. Ces quartiers sont devenus de véritables ghettos à l'urbanisme inhumain où survit une population le plus souvent défavorisée, au chômage, et d'origines culturelles et ethniques très variées. Ces quartiers constituent un véritable cancer qui ronge nos villes.

La violence urbaine et l'insécurité en général ne sont pas sans rapport — loin de là — avec la crise économique et sociale, et surtout avec la crise des valeurs qui sévit en Europe.

Aussi, la réponse à la violence ne peut-elle se concevoir simplement en des termes de maintien de l'ordre et de répression policière. Une violence aux racines sociales profondes sera combattue efficacement par une action dynamique sur le plan social. Or, la crise a eu pour conséquence d'accentuer les égoïsmes. Plus le travail devient rare et plus celui qui a la chance d'avoir un emploi est soucieux de le préserver et avec lui l'ensemble des avantages sociaux. La crise rejette dans l'isolement ceux qui en sont frappés, alimentant chez eux des sentiments de frustration et d'injustice qui peuvent rapidement se transformer en violence. Ils n'ont plus de raison de se sentir solidaires d'une société qui ne les accepte pas. Or, la société juste et pacifique, démocratique et respectueuse des droits de l'homme que l'Europe a pour ambition de bâtir ne peut se fonder sur l'égoïsme; au contraire, la solidarité doit être à la base de tout projet de société européenne.

La solidarité européenne doit s'exprimer en premier lieu envers les victimes de la crise: les chômeurs, les jeunes, les immigrants. Quel peut être l'avenir dans notre société de ceux qui cumulent ce triple handicap d'être à la fois jeune, chômeur et immigré? Le présent pour eux c'est souvent la violence et la délinquance; l'avenir doit être l'insertion sociale par le travail et la reconnaissance de leur identité propre dans une société multiculturelle, ouverte et généreuse.

Cette action sociale de prévention de la violence urbaine et de la délinquance juvénile ne peut être menée efficacement qu'au niveau le plus proche de la réalité quotidienne, celui des communes. Chaque ville a une identité et des caractéristiques propres qui influencent les types d'insécurité et de violence. C'est pourquoi, les élus locaux doivent mener une action déterminée, adaptée aux conditions spécifiques de leur collectivité. Des expériences en ce sens sont menées dans différentes villes d'Europe. Une action européenne sous forme d'échanges d'expériences et d'informations, menée en coopération avec la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de

would be an important contribution to promoting the project for a peaceful and mutually responsible society in the towns in which the vast majority of the population of Europe lives.

*Proposals for action :*

i. extension of welfare, town planning and educational measures to combat urban violence ;

ii. exchange of experience and information on the European level between those responsible on the local and regional levels for the prevention of urban delinquency.

3. *Terrorism : the democracies' answer*

In Europe, whether its victims are deliberately selected or merely accidental, whether its roots and pseudo-justifications are internal to Europe or come from outside, and whatever the political pretexts alleged, terrorism has only one single purpose : to destabilise societies based on law and democratic regimes. Under the mantle of apparently generous ideas and aspirations, terrorists use and abuse democratic freedoms with the object of destroying them.

Every European country is being threatened in its turn by terrorist blackmail and only a common response will be effective.

Faced with the terrorist threat, common concepts and a common determined commitment of the democracies are a vital necessity. Nevertheless, the democracies cannot surrender the quality which creates their identity. The respect for individual freedom and the respect for political freedom are the essential criteria of our attitude to terrorism. Democracy and respect for human rights do not mean weakness and laxity. Our systems of values certainly do not exclude firmness and determination in meeting terrorist attacks. We have the right and the duty to defend our institutions and to protect the freedom of our citizens, as the first of human rights is the right to security of the person.

— *Try or extradite : the European Convention on the Suppression of Terrorism*

As between democratic countries, we cannot accept the political pretexts adduced by terrorists as a ground for sheltering them from criminal justice. We must be clear on this point : between democratic states which share the same concept of man and his rights and which are voluntarily committed to a supranational judicial system for the protection of human rights there can be no political reasons justifying the activities of terrorists. There can, therefore, be no question of invoking

l'Europe, serait importante pour faire avancer le projet de société pacifique et solidaire dans nos villes où vit l'immense majorité de la population européenne.

*Propositions d'actions :*

i. développement de mesures dans les domaines social, de l'urbanisme et de l'éducation aptes à combattre la violence ;

ii. échange d'expériences et d'informations sur le plan européen entre responsables locaux et régionaux en matière de prévention de la délinquance urbaine.

3. *Terrorisme : la réponse des démocraties*

Le terrorisme en Europe, que ses victimes soient choisies ou fortuites, que ses racines ou pseudo-justifications soient internes à l'Europe ou extérieures à elle, et quels que soient les prétextes politiques invoqués, vise un seul et même objectif : la déstabilisation des sociétés de droit et des régimes démocratiques. Sous le couvert de discours et d'idées apparemment généreuses, les terroristes usent et abusent des libertés démocratiques dans le but de les abolir.

Chaque pays européen est menacé à son tour par le chantage terroriste et seule une réponse solidaire sera efficace.

Face à la menace terroriste, des concepts communs et un engagement solidaire et déterminé des démocraties sont une exigence vitale. Mais pour autant les démocraties ne sauraient renoncer à ce qui forge leur identité. Le respect des libertés individuelles et le respect des libertés politiques sont les repères indispensables de notre attitude face au terrorisme. Démocratie et respect des droits de l'homme ne signifient pas faiblesse et laxisme. Nos systèmes de valeurs n'excluent pas, bien au contraire, fermeté et détermination face aux agissements des terroristes. Nous avons le droit et le devoir de défendre nos institutions et d'assurer la liberté des citoyens, dont le premier des droits de l'homme est le droit à la sécurité et à l'intégrité physique.

— *Juger ou extraditer : la Convention européenne pour la répression du terrorisme*

Entre pays démocratiques on ne peut retenir les prétextes politiques des terroristes pour les soustraire à la justice pénale. Soyons clairs : entre Etats démocratiques qui partagent la même conception de l'homme et de ses droits et qui se sont volontairement liés par un système juridictionnel supranational de protection des droits de l'homme, il ne saurait y avoir de motivation politique pour justifier l'action des terroristes. Il ne saurait donc être question de l'invoquer pour refuser

such reasons for refusing extradition. This is the principle on which the European Convention for the Suppression of Terrorism, prepared in the Council of Europe and opened for signature in 1977, is based.

The key role of this convention in European strategy for the struggle against terrorism was reaffirmed at the European Conference of Ministers responsible for Combating Terrorism, held in Strasbourg on 4 and 5 November 1986. On that occasion an announcement was made about forthcoming ratifications of the convention by countries which had not yet done so. Therefore, in the very near future, the convention will be ratified by all the Council of Europe member states. It will thus become the foundation for a genuine European judicial area consisting of twenty-one states and based on the principle *aut dedere, aut judicare*.

— *Prevention: the different circles of international co-operation*

It is often too late to pass judgment on, or extradite the terrorist since he has already completed his bloody work. It is also necessary to forestall and prevent the carrying out of the act of terrorism. To that end, governments must co-operate very closely in order to be able to intervene in time. Terrorism is indeed a truly international phenomenon. The frontier is a decisive element in the terrorist's action, since it is abroad that he finds a rear base, logistic and financial support, weapons or essential political assistance or can co-operate with other terrorist groups.

Bilateral or multilateral police co-operation, which is fundamental in the struggle against terrorism as against any other form of organised crime, is already at a very advanced stage. What has yet to be improved is the multilateral response covering the terrorist phenomenon as a whole, more particularly by pooling and jointly exploiting information on the movements of terrorists from country to country, their training camps, the links between terrorist groups and their actions. Such a comprehensive approach has been adopted by several groups covering a varying number of European democratic states; the best known is the Trévi group, comprising representatives of the twelve member states of the Community. What has hitherto been lacking is a similar structure involving all the European democratic countries. That gap is doubtless the result of the difficulties encountered when engaging in operational action — notably at police level — associating a larger number of participating states. However, it is essential to establish information and co-operation links between the efforts undertaken by bodies with a more or less wide membership and notably between the Trévi group and the Council of Europe.

l'extradition. C'est ce principe qui inspire la Convention européenne pour la répression du terrorisme élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe et ouverte à la signature en 1977.

Lors de la Conférence européenne des ministres responsables de la lutte contre le terrorisme tenue à Strasbourg les 4 et 5 novembre 1986, le rôle central de cette convention dans la stratégie européenne de lutte contre le terrorisme a été réaffirmé. A cette occasion ont été annoncées les prochaines ratifications de cette convention par les pays qui n'y avaient pas encore procédé. Ainsi, dans peu de temps, la convention sera ratifiée par l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe. De la sorte, elle deviendra la base d'un véritable espace judiciaire européen à vingt et un fondé sur le principe *aut dedere, aut judicare*.

— *Prévenir: les différents cercles de coopération internationale*

Juger ou extraditer c'est souvent déjà trop tard, le terroriste a déjà accompli son sanglant ouvrage. Ce qu'il faut aussi, c'est prévenir et empêcher le passage à l'acte terroriste. Pour cela les gouvernements doivent coopérer très étroitement pour être en mesure d'intervenir à temps. Le phénomène terroriste est par excellence un phénomène international. La frontière est un élément déterminant de l'action terroriste soit qu'elle trouve à l'étranger une base de repli, un soutien logistique et financier, les armes ou l'appui politique indispensable ou la coopération avec d'autres groupes terroristes.

La coopération policière, bilatérale ou multilatérale, fondamentale dans la lutte contre le terrorisme, comme contre toute forme de criminalité organisée, est déjà bien avancée. Ce qui doit être amélioré encore, c'est la réponse multilatérale qui appréhende la globalité du phénomène terroriste, plus particulièrement par la mise en commun et l'exploitation commune des informations sur les déplacements des terroristes de pays à pays, leurs bases d'entraînement, les liens entre groupes terroristes et leurs actions. Une telle action globale est menée au sein de divers groupes qui rassemblent un nombre variable d'Etats démocratiques européens; le plus connu d'entre eux est le groupe Trévi qui rassemble les représentants des douze Etats membres de la Communauté. Ce qui fait défaut jusqu'à présent, c'est une structure similaire associant l'ensemble des pays démocratiques européens. Cette lacune provient sans doute des difficultés à s'engager dans des actions opérationnelles — notamment sur le plan de la police — en y associant un plus grand nombre d'Etats participants. Toutefois, il est indispensable d'établir des liens d'information et de coopération entre les efforts entrepris au sein d'organismes de composition plus ou moins large et notamment entre le groupe Trévi et le Conseil de l'Europe.

— *Solidarity of the democracies in the face of terrorism*

In this sector, as in any other, the first prerequisite for success and also the objective to be achieved is solidarity and absolute confidence between all the democratic states of Europe. Dissensions between states serve the terrorists' aims. The essential thing is to affirm the solidarity of all in the face of a common threat. Democracies — and above all European democracies — have to present a united front against their common enemy. To that end it is necessary to work for the diplomatic and commercial isolation of countries suspected of supporting terrorist actions. Common political positions must also be adopted against those who support, finance, arm or offer refuge to terrorists.

The ministerial conference in November 1986 led to the unequivocal affirmation of the political determination of the governments of all democratic Europe to co-operate more effectively and unite their efforts in the struggle against a scourge which spares none of them. However, to be truly effective, such co-operation should be extended to the other democracies in the world which share the same values and the same views about terrorism. In this new form of war against freedom, Europe must affirm her solidarity with her closest allies across the Atlantic and in the Pacific. The free world, which co-operates at so many levels (military, economic, monetary, research, etc.), must equip itself with effective instruments for consultation in order to face up to this new challenge.

A wider circle of international solidarity is coming into being among all the democratic countries around the "Strasbourg Conferences on Parliamentary Democracy". Should not these conferences, which are designed to strengthen the links between democracies and contribute to strengthening democracy itself throughout the world, study what at the present time represents the greatest threat to our institutions and freedoms: violence and terrorism?

— *A role and a duty for the Council of Europe*

My personal conviction is that European co-operation should be stepped up in three directions: political, standard-setting and operational. The Council of Europe can make a useful contribution to action in each of these spheres, even if it appears better equipped for political and standard-setting action than operational activities.

In future, the Council of Europe must steadfastly continue its efforts to strengthen political cohesion, the cornerstone of European democracy. That is the vital prerequisite for any serious attempt at joint action against terrorism. It is by relying on this cornerstone that it can also harmon-

— *Solidarité des démocraties face au terrorisme*

En ce domaine, comme en tout autre, la condition première du succès et aussi l'objectif à atteindre, c'est une solidarité et une confiance sans faille entre tous les Etats démocratiques d'Europe. Les dissensions entre Etats servent les visées des terroristes. Ce qu'il faut affirmer c'est la solidarité de tous face à une menace commune. Les démocraties — et les démocraties européennes en premier lieu — doivent montrer un front uni face à leur ennemi commun. Pour cela il faut aller dans le sens de l'isolement diplomatique et commercial des pays soupçonnés de soutenir les actions terroristes. Il faut aussi adopter des positions politiques communes contre ceux qui soutiennent, financent, arment ou offrent refuge aux terroristes.

La conférence ministérielle de novembre 1986 s'est traduite par une claire affirmation de la volonté politique des gouvernements de l'ensemble de l'Europe démocratique de coopérer plus efficacement et d'unir leurs efforts dans la lutte contre un fléau qui n'épargne aucun d'eux. Cependant, pour être vraiment efficace, cette coopération devra s'étendre aux autres démocraties dans le monde qui partagent les mêmes valeurs et la même analyse du phénomène terroriste. Dans cette nouvelle forme de guerre contre la liberté, l'Europe doit affirmer sa solidarité avec ses alliés privilégiés d'outre-Atlantique et du Pacifique. Le monde libre qui coopère sur tant de plans (militaire, économique, monétaire, de la recherche, etc.) doit se doter des instruments efficaces de concertation pour faire face à ce nouveau défi.

Un cercle plus large de solidarité internationale se constitue entre l'ensemble des pays démocratiques autour des «Conférences de Strasbourg sur la démocratie parlementaire». Ces conférences, qui ont pour ambition de renforcer les liens entre démocraties et de contribuer au renforcement de celles-ci partout dans le monde, ne devraient-elles pas se pencher sur ce qui constitue à l'heure actuelle la plus grande menace pour nos institutions et nos libertés: la violence et le terrorisme?

— *Un rôle et une responsabilité pour le Conseil de l'Europe*

Ma conviction personnelle est qu'il faut raffermir la coopération européenne sur un triple plan: politique, normatif et opérationnel. Le Conseil de l'Europe peut apporter une utile contribution à l'action commune sur chacun de ces plans, même s'il paraît mieux armé pour l'action politique et normative que pour l'opérationnel.

Dans l'avenir, le Conseil de l'Europe doit poursuivre sans relâche ses efforts pour renforcer la cohésion politique, le socle démocratique européen. C'est là la condition première pour toute tentative sérieuse d'action solidaire contre le terrorisme. C'est en s'appuyant sur ce socle qu'il pourra

ise national legislation, notably in the penal sector and in respect of administrative practices applicable to terrorists.

Public opinion is tired of emotional speeches; it is calling for determined action by all concerned. It is waiting for a message of firmness and hope. That expectation must not be disappointed because what is at stake is our survival as a free, firmly established society based on solidarity.

#### *Proposals for action:*

i. harmonisation of penal legislation and administrative practices applicable to terrorists;

ii. co-operation and exchange of information among the various groups of the Twelve concerned with the struggle against terrorism and the group of "ministers' counsellors" set up following the European Conference of Ministers responsible for Combating Terrorism of the Twenty-one (Strasbourg, November 1986);

iii. the development of solidarity among all parliamentary democracies in the world in the struggle against terrorism, for example in the context of the "Strasbourg Conferences on Parliamentary Democracy".

### **III. Refugees, migrants : challenges to an open society**

#### *1. Refugees and asylum-seekers*

##### *A. The contribution of the European states to the international protection of refugees*

The principles on which the protection of refugees is based are close to those underlying the protection of human rights. The upheavals of two wars, which were European before they became worldwide, forced millions of human beings to flee from their country, particularly those on the wrong side of the iron curtain which divides Europe. Our continent, and more particularly the countries of Western Europe, were the areas mainly concerned by the problem of refugees.

#### *— The Geneva Convention*

The European Convention on Human Rights and the Geneva Convention on the Status of Refugees of 28 July 1951, which came into being within a few months of one another, share, apart from their support for an ideal, a method whereby the international community assumes responsibility for certain persons and introduces for

aussi harmoniser les législations nationales, notamment en matière pénale, et les pratiques administratives applicables aux terroristes.

L'opinion publique ne veut plus de discours émus; elle exige une action déterminée de tous. Elle attend un message de fermeté et d'espoir. Cette attente ne peut être déçue car il y va de notre survie en tant que société libre, sûre et solidaire.

#### *Propositions d'actions:*

i. harmonisation des législations pénales et des pratiques administratives applicables aux terroristes;

ii. coopération et échanges d'informations entre les différents groupes des Douze qui se préoccupent de la lutte contre le terrorisme et le groupe des «conseillers des ministres» créé à la suite de la Conférence européenne des ministres responsables de la lutte contre le terrorisme des Vingt et un (Strasbourg, novembre 1986);

iii. développement de la solidarité entre toutes les démocraties parlementaires du monde dans la lutte contre le terrorisme, par exemple dans le contexte des «Conférences de Strasbourg sur la démocratie parlementaire».

### **III. Réfugiés, migrants : enjeux d'une société ouverte**

#### *1. Réfugiés et demandeurs d'asile*

##### *A. La contribution des Etats européens à la protection internationale des réfugiés*

Les principes sur lesquels est fondée la protection des réfugiés sont proches de ceux qui animent la protection des droits de l'homme. Les bouleversements de deux guerres qui étaient européennes avant d'être mondiales avaient conduit des millions de personnes à fuir de leur pays, surtout celles qui se trouvaient du mauvais côté du rideau de fer qui divise l'Europe. Notre continent et plus particulièrement les pays d'Europe occidentale étaient concernés au premier chef par le problème des réfugiés.

#### *— La Convention de Genève*

La Convention européenne des Droits de l'Homme et la Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, nées à quelques mois de distance, ont en commun outre l'adhésion à un idéal, une méthode par laquelle la communauté internationale endosse la responsabilité de certaines personnes et institue à leur profit

their benefit a legal system collectively guaranteed by the states. However, the Geneva Convention does not have a collective guarantee system comparable to that of the European Convention on Human Rights; nevertheless, it does give expression to the determination of the states to see to it that the international community as a whole assumes responsibility for persons who, not only no longer benefit from the protection of their national state, but would also be forced to flee for fear of persecution, largely because of their political opinions.

For a number of decades this ideal of the Geneva Convention has been generously pursued by all the member states of the Council of Europe, particularly on behalf of millions of people fleeing from the communist systems in Eastern Europe. Frequently they have even gone further than the provisions of the convention by granting asylum on their territory to anyone they considered worthy of it, even if, from the legal point of view, that person did not satisfy all the conditions of eligibility for the status of refugee. Reception implied the fundamental guarantee of not being, in any circumstances, sent back to the persecuting country, and that guarantee is indeed the keystone of the whole system. The principle of not turning back prospective refugees and asylum-seekers has been backed up by the supervisory bodies of the European Convention on Human Rights.

— *From an international system to national systems for the reception of refugees*

The granting of the status of refugee implies, in respect of the person benefiting from it, in addition to access to the territory, integration into the national community of the receiving country, with the corresponding rights and duties. Since the drafting of the Geneva Convention, the role of the state has extended considerably, the benefits the individual is entitled to expect from it have developed and multiplied. The whole social or welfare state system which developed during the years of economic expansion succeeded without major difficulty in integrating successive waves of refugees after 1945. However, the massive arrival of new population groups which would have to be integrated into our societies now facing a situation of economic crisis might disrupt that system. That is why the state has gradually introduced increasingly strict controls over those who arrive at its frontiers.

The governments' efforts were first concentrated on selecting an internal procedure for the granting of the status of refugee. Most European states have deemed it necessary to spell out in their domestic legislation the conditions, notably the formal conditions, which a person will have to satisfy in order to benefit from the convention. The result has been the first signs of a tendency to

un régime juridique dont les Etats se portent collectivement garants. Cependant la Convention de Genève ne possède pas de système de garantie collective comparable à celui de la Convention européenne des Droits de l'Homme; elle traduit néanmoins la volonté des Etats de faire en sorte que la communauté internationale dans son ensemble assume la responsabilité de personnes qui, non seulement ne bénéficient plus de la protection de leur Etat national, mais encore seraient contraintes de le fuir par crainte de persécutions du fait notamment de leurs opinions politiques.

Pendant plusieurs décennies, cet idéal de la Convention de Genève a été poursuivi avec générosité par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, en particulier au bénéfice des millions de personnes qui fuyaient les régimes communistes d'Europe de l'Est. Ils sont même souvent allés au-delà des dispositions de la Convention de Genève en donnant asile sur leur territoire à toute personne qu'ils en jugeaient digne, même si sur le plan juridique elle ne remplissait pas toutes les conditions d'éligibilité au statut de réfugié. Cet accueil impliquait la garantie fondamentale de n'être renvoyé en aucun cas dans le pays de persécution, garantie qui est la véritable clé de voûte de tout le système. Le principe de non-refoulement a été conforté par les organes de contrôle de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

— *D'un régime international à des régimes nationaux d'accueil des réfugiés*

L'octroi du statut de réfugié implique pour celui qui en bénéficie, outre l'accès au territoire, l'intégration dans la communauté nationale du pays d'accueil, avec les droits et les devoirs qui y sont attachés. Or, depuis l'élaboration de la Convention de Genève, le rôle de l'Etat s'est considérablement élargi, les prestations que l'on est en droit d'en attendre se sont développées et multipliées. Tout ce système de l'Etat social ou de l'Etat-providence qui s'est développé au cours d'années d'expansion économique a pu intégrer sans difficulté majeure les vagues de réfugiés qui se sont succédé depuis 1945. Cependant, l'arrivée massive de populations nouvelles qu'il faudrait intégrer dans nos sociétés confrontées à une situation de crise économique pourrait bouleverser ce système. C'est ce qui a conduit l'Etat à progressivement contrôler de manière plus stricte les arrivées aux frontières.

Les efforts des gouvernements ont d'abord porté sur le choix d'une procédure interne pour l'octroi du statut de réfugié. La plupart des Etats européens ont jugé nécessaire d'explicitier dans leur législation interne les conditions, notamment de forme, auxquelles une personne devra satisfaire pour se voir reconnaître le bénéfice de la convention. Il en est résulté un premier glissement du

move away from the initial international system towards national administrative systems.

The international character of the status of refugees has also lost ground as the question of their admission to national territory has increasingly been considered in the light of criteria similar to those applied to all aliens and based on a thorough examination of the situation of the person seeking the status of refugee. Little by little, the specific nature of the situation of a person seeking to flee from persecution has given way to the fear of allowing persons to enter national territory without the requisite documents. This standardisation of the criteria governing entry to national territory is often tragic in the case of refugees who are indeed fleeing from their countries in circumstances such that it is often impossible for them to secure the visas or other authorisations required.

— *From political refugees to economic refugees*

The economic and social crisis together with the upsurge of violence, intolerance and terrorism in Europe were bound to accentuate this phenomenon.

Decisions to halt immigration have prompted an increasing number of people to claim the status of refugee simply in order to be able to enter the territory of European states. Many people who arrive at the frontiers of European countries in order to obtain the status of refugee are in fact prompted by economic motives. They are known as economic refugees.

The misfortune of many present-day refugees stems from the fact that they are escaping from political persecution and civil wars, famine and misery at one and the same time.

Governments use various methods to determine which refugees are prompted by strictly political motives to the exclusion of any economic consideration. These measures often receive the support of public opinion which is poorly informed about the specific situation of refugees and only too ready to point to "foreigners" as the cause of all society's ills.

When it is borne in mind that every state assesses applications presented to it in purely national terms it is possible to assess the extent of the move towards greater restrictions since the time in which the Geneva Convention was drawn up. The European states have become aware of this and are seeking new ways of escaping from an increasingly unsatisfactory situation.

régime international initial vers des régimes administratifs nationaux.

Le caractère international du statut des réfugiés a encore cédé du terrain au fur et à mesure que la question de leur admission sur le territoire a été envisagée de plus en plus en fonction de critères analogues à ceux appliqués à l'ensemble des étrangers et fondés sur un examen minutieux de la situation de la personne sollicitant le statut de réfugié. Peu à peu la spécificité de la situation de la personne qui cherche à fuir la persécution s'est effacée devant la crainte de laisser pénétrer sur le territoire des personnes ne disposant pas des documents requis. Cette normalisation des critères d'entrée sur le territoire est souvent dramatique dans le cas des réfugiés qui précisément fuient leur pays dans des conditions telles qu'il leur est souvent impossible de se munir des visas ou autres autorisations exigés.

— *Des réfugiés politiques aux réfugiés économiques*

La crise économique et sociale, de même que la montée de la violence, de l'intolérance et du terrorisme en Europe, n'ont pu qu'accentuer ce phénomène.

Les décisions d'arrêt de l'immigration ont eu pour résultat d'inciter un nombre croissant de personnes à se prévaloir du statut de réfugié pour le simple motif de pénétrer sur le territoire des Etats européens. De nombreuses personnes qui se présentent aux frontières des pays européens pour obtenir le statut de réfugié sont en fait poussées par des motifs économiques. C'est ce que l'on appelle les réfugiés économiques.

Le malheur de beaucoup de réfugiés actuels est qu'ils fuient tout à la fois la persécution politique et les guerres civiles, la famine et la misère.

Les gouvernements emploient diverses méthodes pour déterminer ceux des réfugiés qui seraient poussés par des motifs strictement politiques à l'exclusion de toute considération économique. Ces mesures reçoivent souvent le soutien de l'opinion publique, guère informée de la situation spécifique des réfugiés et prompte à désigner les «étrangers» comme la cause de tous les maux de la société.

En constatant que chaque Etat apprécie les demandes qui lui sont présentées en termes purement nationaux, l'on mesure le chemin parcouru dans un sens restrictif depuis l'époque de l'élaboration de la Convention de Genève. Les Etats européens en ont pris conscience et cherchent des voies nouvelles pour sortir d'une situation de plus en plus insatisfaisante.

### B. *Towards a new approach to asylum in Europe*

The time has undoubtedly come to return to a more harmonised conception of the phenomenon of refugees in Europe by hammering out a joint and comprehensive approach. This conception would recognise the importance for the democratic states, and particularly the member states of the Council of Europe, of maintaining their traditions of granting assistance to persons coming from other parts of the world where living conditions are unbearable.

There can be no question of the forty or so democratic states in the world admitting all the opponents of the very many states in the grips of dictatorship and oppression. Nor can there be any question of them admitting the two-thirds of mankind suffering from underdevelopment. Contributing to economic development in the Third World, struggling resolutely against hunger and misery, these are undoubtedly the most effective ways of reducing pressure at the frontiers of Europe from millions of human beings who hope to find the decent living conditions lacking in their countries of origin.

A first display of solidarity would consist in jointly reconsidering the amount of assistance offered by the various European and even Western states in the light of a set of criteria sufficiently diversified to make it possible to arrive at a more equitable apportionment of the burden on the countries concerned, based in particular on their respective financial resources and on the availability of welfare staff.

These criteria must not lead to an authoritarian distribution of refugees among the European countries which takes no account of their personal preference. The aim would be rather to provide assistance or support for states which had been forced to accommodate a number of refugees obviously in excess of their capacities. To that end a permanent consultation procedure should be set up among the European states which enables them to remain in contact and examine jointly the solutions to be adopted step by step in respect of concrete problems. The Council of Europe has the appropriate structures to serve as a framework for such consultations in which representatives of the refugees should take part.

Political consultation might usefully be supplemented by the continuation of work to harmonise the legal rules of the member states which contributes to reduce divergencies between the member states' reception policies. A convention concluded between the Council of Europe member states could list cases in which a person would be eligible for asylum, based on the hypotheses contained in the Geneva Convention but updating them so as to embrace situations not yet covered but which deserve to be taken into consideration. The delicate problem of refugees in orbit could

### B. *Vers une nouvelle approche de l'asile en Europe*

Le moment est sans doute venu de revenir à une conception plus harmonisée du phénomène des réfugiés en Europe en se fondant sur une approche commune de caractère global. Cette conception reconnaîtrait l'intérêt que représente pour des Etats démocratiques, et notamment les Etats membres du Conseil de l'Europe, le fait de maintenir leurs traditions d'assistance envers les personnes venant d'autres parties du monde où règnent des conditions de vie insupportables.

Il ne saurait être question pour la quarantaine d'Etats démocratiques dans le monde d'accueillir tous les opposants des très nombreux Etats où sévissent dictature et oppression. Il ne peut être question non plus qu'ils reçoivent les deux tiers de l'humanité qui souffrent du sous-développement. Contribuer au développement économique du tiers monde, lutter résolument contre la faim et la misère sont sans doute les moyens les plus efficaces pour réduire la pression, aux frontières de l'Europe, de millions d'êtres humains qui espèrent trouver les conditions de vie décentes qui font défaut dans leur pays d'origine.

Une première action de solidarité consisterait à réexaminer en commun l'effort d'assistance fourni par les divers Etats européens et même occidentaux, à la lumière d'un faisceau de critères suffisamment diversifiés pour permettre d'aboutir à une répartition plus équitable de la charge des pays concernés, en fonction notamment de leurs ressources respectives en moyens financiers mais aussi en personnel d'assistance.

Ces critères ne devraient pas déboucher sur une répartition autoritaire des réfugiés entre les pays d'Europe ne tenant nul compte de leurs préférences personnelles. Il s'agirait plutôt de prévoir des aides ou un soutien pour les Etats qui auraient été amenés à recevoir un nombre de réfugiés très manifestement supérieur à leurs possibilités. A cette fin, devrait être mise en œuvre une procédure de concertation permanente entre Etats européens, leur permettant de rester en contact et d'examiner en commun les solutions à apporter au fur et à mesure aux problèmes concrets. Le Conseil de l'Europe dispose des structures adéquates pour servir de cadre à une telle concertation à laquelle devraient participer des représentants des réfugiés.

La concertation politique pourrait utilement être complétée par la poursuite des actions d'harmonisation des règles juridiques des Etats membres qui contribuent à réduire les distorsions entre les politiques d'accueil des Etats membres. Une convention entre Etats du Conseil de l'Europe pourrait énumérer les cas dans lesquels une personne serait susceptible de recevoir l'asile, en partant des hypothèses visées dans la Convention de Genève, et en les mettant à jour de manière à englober les situations non couvertes qui mériteraient d'être prises en considération. Le délicat pro-

also be the subject of a European convention establishing rules to designate the state required to examine an application for asylum presented by a person who has passed successively through a number of countries. Thought should also be given to the fate of persons whose application for asylum could not be accepted and who would nevertheless run the risk of suffering grievous harm if they were sent back to their country of origin. Such persons should be covered by the principle that asylum-seekers should not be turned back at the frontier.

*Proposals for action :*

i. permanent consultation among European states to examine jointly the problems arising out of the massive arrival of refugees in certain countries with a view to apportioning the burden on the basis of greater solidarity ;

ii. European convention listing cases in which a person would be eligible for the granting of asylum, updating the criteria of the Geneva Convention to cover cases the latter does not provide for ;

iii. European convention on "refugees in orbit" establishing rules for designating the state required to examine an application for asylum presented by a person who has passed successively through a number of countries.

## 2. Migrants

— *Migration, a permanent phenomenon*

There is scarcely any more immigration at the present time ; the flow of foreign workers has practically stopped. Nevertheless there is a continuous flow (although on a smaller scale) of members of established immigrants' families and a large flow (although impossible to measure) of clandestine migrants or applicants for asylum (political refugees or "economic refugees"). In spite of very strict immigration rules, a number of inhabitants from Third World countries are exerting considerable pressure to gain entrance to Europe. A comparison of population trends alone shows clearly that the pressure exerted by the Third World will intensify. Because of the enormous economic imbalance between "North" and "South", a number of people from the Third World are ready to pay the price of a precarious or illegal situation in order to live and work in Europe. The main victims of this phenomenon are the immigrants who have entered the territory legally and are exposed to unfair competition on the part of the illegal immigrants as far as employment is concerned. Moreover, the phenomenon of illegal immigration nurtures the fantasies of those who regard any foreigner as a threat to the community. We must

blème des réfugiés en orbite pourrait aussi faire l'objet d'une convention européenne fixant les règles pour désigner l'Etat obligé d'examiner une demande d'asile présentée par une personne ayant traversé successivement plusieurs pays. Il faut également se préoccuper du sort des personnes dont la demande d'asile n'a pu être accueillie et qui risqueraient néanmoins de subir un sérieux préjudice en cas de renvoi dans leur pays d'origine. Ces personnes devraient bénéficier du principe de non-refoulement.

*Propositions d'actions :*

i. concertation permanente entre Etats européens pour examiner en commun les problèmes posés par l'afflux massif de réfugiés dans certains d'entre eux en vue d'une répartition plus solidaire du fardeau ;

ii. convention européenne énumérant les cas dans lesquels une personne serait susceptible de recevoir l'asile en mettant à jour les critères de la Convention de Genève pour couvrir les cas non prévus par celle-ci ;

iii. convention européenne pour les «réfugiés en orbite», fixant les règles pour désigner l'Etat obligé d'examiner une demande d'asile présentée par une personne ayant traversé successivement plusieurs pays.

## 2. Migrants

— *La migration, un phénomène permanent*

Aujourd'hui, il n'y a plus guère d'immigration nouvelle ; la venue de travailleurs étrangers a pratiquement cessé. On constate toutefois un flux continu (bien qu'en diminution) de membres des familles des immigrants installés et un important flux (bien qu'impossible à mesurer) de migrants clandestins ou de demandeurs d'asile (réfugiés politiques ou «réfugiés économiques»). En dépit de règles d'immigration très strictes, nombre d'habitants de pays du tiers monde exercent une pression considérable pour entrer en Europe. Les seules tendances démographiques comparées montrent à l'évidence que la pression du tiers monde ira en s'intensifiant. En raison de l'énorme déséquilibre économique entre le «Nord» et le «Sud», nombre de gens du tiers monde sont prêts à payer le prix d'une situation précaire ou illégale pour vivre et travailler en Europe. Les principales victimes de ce phénomène sont les immigrés entrés légalement sur le territoire auxquels les illégaux font une concurrence sauvage sur le terrain de l'emploi. De plus, le phénomène de l'immigration illégale alimente les phantasmes de ceux qui voient dans tout étranger un facteur potentiel d'insécurité pour la collectivité. Il faut lutter avec

combat these xenophobic tendencies and manifestations of intolerance with all our energy; the tranquillity and security of our societies are at stake.

— *A multicultural European society*

The migratory movements which have not stopped in Europe since the last war have led to the creation of large communities of different national, ethnic or racial origins. It is in this context that the famous saying: "We called for hands and we got men" takes on its full significance. Cultural differences are of little importance in the case of migrants from other European countries, but when we are dealing with North Africans in France or Asians in the United Kingdom, the cultural background of the migrants has little in common with that of the local population. In this way, a number of European countries have witnessed the development in their midst of new minorities; their population has become more heterogeneous. Accordingly, they have become multicultural societies or, more precisely, their multicultural dimension has been accentuated.

Actually, no country and no society has ever been truly homogeneous from the cultural point of view. What is new is the appearance of large communities with cultural, social and religious traditions far removed from those predominating in Europe, to such an extent that, to quote but one example, Islam has become one of the most important religions (the second in France, for example, after Catholicism, but ahead of the other Christian denominations).

— *Is cultural pluralism a threat to Europe's identity and stability?*

There are many who find it difficult to accept the new ethnic and cultural diversity in the European countries. They refuse to admit that an irreversible change has come about in our societies and that the situation will never be the same again.

Actually, certain groups of immigrants — the non-Europeans — cannot be totally assimilated into European society because their culture and ways of life differ too fundamentally. Nobody expects all groups of immigrants to become integrated to such an extent that it is impossible to distinguish them from the population of the receiving country, even after one or two generations. Immigrants must be regarded as new and lasting minorities within society. The question is whether the existence of such minorities constitutes a threat to national unity and identity.

Another factor which might make the situation even more explosive in a number of West

toute notre énergie contre ces tendances xénophobes et ces manifestations d'intolérance; la paix et la sécurité de nos sociétés sont en jeu.

— *La réalité pluriculturelle européenne*

Les mouvements migratoires qui n'ont pas arrêté en Europe depuis l'après-guerre ont suscité la création d'importantes communautés d'origines nationale, ethnique ou raciale différentes. C'est dans ce contexte que prend toute sa signification la célèbre formule: «On a fait appel à des bras, ce sont des hommes qui sont venus». Les différences culturelles sont peu importantes dans le cas des migrants d'autres pays européens, mais, lorsqu'il s'agit de Nord-Africains en France ou d'Asiatiques au Royaume-Uni, le bagage culturel des migrants a peu de chose en commun avec celui de la population locale. C'est ainsi que plusieurs pays européens ont vu se développer en leur sein de nouvelles minorités; leur population est devenue plus hétérogène. De ce fait, ils sont devenus des sociétés pluriculturelles, ou plus exactement, leur dimension pluriculturelle a été accentuée.

En effet, aucun pays, aucune société n'a jamais été vraiment homogène sur le plan culturel. Ce qui est nouveau, c'est l'apparition d'importantes communautés aux traditions culturelles, sociales et religieuses très différentes de celles qui prédominaient en Europe, à tel point que pour ne citer qu'un exemple, l'islam est devenu l'une des religions les plus importantes (la deuxième en France, par exemple, derrière le catholicisme, mais devant les confessions chrétiennes réformées).

— *Le pluralisme culturel est-il une menace pour l'identité et la stabilité de l'Europe?*

Nombreux sont ceux qui ont quelque mal à accepter la nouvelle diversité ethnique et culturelle des pays européens. Ils se refusent à reconnaître qu'une évolution irréversible s'est produite dans nos sociétés, que la situation ne sera plus jamais identique à la situation initiale.

En effet, certains groupes d'immigrants — les non-Européens — ne peuvent faire l'objet d'une assimilation totale au sein de la société européenne en raison de leur culture et de leurs modes de vie trop fondamentalement différents. Nul ne s'attend à ce que tous les groupes d'immigrants s'intègrent au point qu'il soit impossible de les distinguer de la population du pays hôte, même après une ou deux générations. Les immigrants doivent être considérés comme des minorités nouvelles et durables au sein de la société. La question se pose de savoir si l'existence de telles minorités constitue une menace pour l'unité et l'identité nationales.

Un autre facteur pourrait rendre la situation encore plus explosive dans plusieurs pays de

European countries is the fact that, because of their foreign nationality, most immigrants — even if they were born and brought up in the country of residence — have neither the right to vote nor any say in political life. It is a serious shortcoming and a grave mistake in a modern democracy to deprive a minority permanently of the fundamental democratic rights. This shortcoming is all the more dangerous in that the minority feels inferior and deprived of its right to political expression in states where it contributes to the wealth of the national community.

The reality of multicultural life is a daily experience in Europe which appreciates its wealth and comes to know the resulting tensions. The best antidote to these tensions is to enable everyone to feel at home, to fulfil himself, and to live in complete harmony with his own identity. It is in this context that we face the question of participation by aliens in the cultural, social and administrative life of the community in which they live, work and make their contribution. The greatest danger for democracy is not to allow aliens to participate fully in local life. The greatest danger would be to debar whole communities from local life, to deny them the right to have a say, thereby fostering feelings of ostracism and frustration which might lead to violent reactions. To grant the right to vote at local level would undoubtedly be the best way to make aliens feel that they are part of a community with the corresponding rights and obligations.

— *Making the multicultural society work*

The only realistic policy consists in recognising that cultural and ethnic diversity will continue to exist. It is possible to welcome or feel concerned about the new complexity introduced by immigration into our societies. Some of the possible consequences may be feared; but we have no choice other than to make the new multicultural society a success.

The building of just and peaceful multicultural societies requires paying particular attention to relations between communities, that is to say relations between groups of immigrants and the host society. Such relations are familiar in countries with a longstanding immigration tradition; the problem is that the countries of continental Europe are discovering the need for government action in this sector.

Harmonious relations in a multicultural society can only be based on the complete rejection of any form of discrimination, whether it be based on race, colour, ethnic origin, religion or nationality. That, indeed, is one of the fundamental rights enshrined and secured in the European

l'Europe continentale: le fait qu'en raison de leur nationalité étrangère la plupart des immigrants — même s'ils sont nés et ont été élevés dans le pays de résidence — n'ont ni droit de vote ni voix au chapitre dans la vie politique. C'est une grave lacune et une grave erreur, dans une démocratie moderne, de priver en permanence une minorité des droits démocratiques fondamentaux. Cette lacune est d'autant plus dangereuse que la minorité se sent en état d'infériorité et privée de son droit à l'expression politique dans les Etats où elle contribue à la richesse de la communauté nationale.

L'Europe vit quotidiennement la réalité de la vie pluriculturelle: elle en apprécie la richesse, elle en mesure les tensions. Le meilleur antidote contre ces tensions est de permettre à chacun de se sentir chez soi, de s'épanouir, de vivre en plein accord avec son identité propre. C'est dans ce contexte que se pose la question de la participation des étrangers à la vie culturelle, sociale et administrative de la collectivité où ils vivent, travaillent, apportent leur contribution. Le plus grand risque pour la démocratie n'est pas de permettre aux étrangers de participer pleinement à la vie locale. Le plus grand risque serait de maintenir des communautés entières à l'écart de la vie locale, de leur refuser le droit à la parole, alimentant les sentiments d'ostracisme et de frustration qui pourraient déboucher sur des réactions violentes. Accorder le droit de vote au niveau local serait sans doute le meilleur moyen de faire comprendre aux étrangers qu'ils font partie d'une communauté, avec les droits et les obligations qui s'y attachent.

— *Faire fonctionner la société pluriculturelle*

La seule politique réaliste consiste à reconnaître que la diversité culturelle et ethnique subsistera. On peut se réjouir ou se préoccuper de la complexité nouvelle que l'immigration introduit dans nos sociétés. On peut en craindre certaines des conséquences éventuelles, mais on n'a pas d'autre choix que de réussir la nouvelle société pluriculturelle.

L'édification de sociétés pluriculturelles justes et paisibles exige de porter une attention particulière aux relations entre collectivités, c'est-à-dire aux relations entre les groupes d'immigrants et la société hôte. De telles relations sont familières dans les pays qui ont une longue tradition d'immigration; le problème est que les pays d'Europe continentale découvrent la nécessité d'une action gouvernementale en ce domaine.

Des relations harmonieuses au sein d'une société pluriculturelle ne peuvent se fonder que sur un rejet absolu de toutes les formes de discrimination qu'elle soit fondée sur la race, la couleur, l'origine ethnique, la religion ou la nationalité. C'est là d'ailleurs un des droits fondamentaux inscrits et

Convention on Human Rights. The state has the imperative duty to take all necessary measures to eliminate these problems. These measures will not suffice unless they are backed up by a positive approach based on the education system, the media and all influential social groups and institutions, designed to lay the foundations for better community relations.

It is essential to derive benefit from this new multicultural situation. The various cultural components of society do not just coexist in isolation; they influence each other and interpenetrate, thereby contributing to enrich the original culture of the host society. For their part, the immigrant groups experience a cultural symbiosis resulting from their traditional culture and that of the host society. There is every reason to promote the cross-fertilisation of the various cultures. Accordingly, a so-called "intercultural" approach must be promoted in order to get the minority cultures out of their ghetto. In the absence of such an approach, they might well be no more than hotbeds of nostalgia for the country of origin, producing a sort of fossil culture devoid of links with contemporary society and culture. There is also a danger, if immigrant groups feel themselves excluded from society as a whole, that they might deliberately accentuate the exogenous characteristics of their own culture in order to escape into their own world. An outward-looking and receptive attitude on the part of the host society towards the immigrants and their culture is essential in order to ensure that cultural interaction will be beneficial to all. If it is clearly understood and accepted, a multicultural society can be an inestimable source of cultural enrichment.

The acceptance of cultural and ethnic diversity must become a new, richer and more complex conception of European unity and identity.

#### *Proposals for action :*

i. consultation and participation of aliens in local life, including the right to vote at local level for aliens satisfying certain conditions of residence ;

ii. extension of the scope of the non-discrimination clause contained in Article 14 of the European Convention on Human Rights ;

iii. promotion in teaching and the media of education directed at establishing a multicultural society and the enhancement of the cultural wealth of minorities, notably by giving full emphasis to the European Days "Daring to live together" organised by the Parliamentary Assembly in 1987 ;

iv. arousing public awareness to the North-South dimension of migration in the Euro-

protégés par la Convention européenne des Droits de l'Homme. L'Etat se trouve devant l'impératif de prendre toutes mesures nécessaires pour éliminer ces problèmes. Ces mesures ne suffiront pas, si elles ne sont pas accompagnées d'une approche positive faisant appel aux systèmes d'enseignement, aux médias et à tous les groupes sociaux et institutions influents, visant à établir les fondements de relations communautaires améliorées.

Il importe de savoir faire profit de cette nouvelle situation pluriculturelle. Les diverses composantes culturelles de la société ne se limitent pas à coexister dans l'isolement les unes par rapport aux autres ; elles s'influencent et s'interpénètrent les unes les autres, contribuant à l'enrichissement de la culture originelle de la société hôte. Pour leur part, les groupes immigrants vivent une symbiose culturelle formée à la fois de leur culture traditionnelle et de la culture de la société hôte. Il y a tout bénéfice à encourager la fécondation réciproque des diverses cultures. Il faut donc promouvoir une approche dite «interculturelle» afin de sortir les cultures minoritaires de leur ghetto. A défaut, elles risqueraient de n'être plus que des foyers de nostalgie pour le pays d'origine, produisant une sorte de culture fossile sans rapport avec la société et la culture contemporaines. Il y a aussi danger, si les groupes immigrants se sentent exclus de l'ensemble de la société, qu'ils accentuent délibérément les caractéristiques exogènes de leur propre culture, afin de s'évader dans un univers à eux. Une attitude ouverte et accueillante de la société hôte envers les immigrants et leur culture est indispensable pour permettre une interaction culturelle enrichissante pour tous. Bien comprise et assumée, la société pluriculturelle peut être une source insoupçonnée d'enrichissement.

L'acceptation de la diversité culturelle et ethnique doit devenir une conception nouvelle, plus riche et plus complexe, de l'union et de l'identité européennes.

#### *Propositions d'actions :*

i. consultation et participation des étrangers à la vie locale, y compris le droit de vote au niveau local des étrangers remplissant certaines conditions de résidence ;

ii. élargissement de la portée de la clause de non-discrimination contenue à l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ;

iii. promotion dans l'enseignement et les médias d'une éducation à la société pluriculturelle et mise en valeur des richesses culturelles des minorités, notamment en donnant toute leur ampleur aux Journées européennes «Osons vivre ensemble» organisées par l'Assemblée parlementaire en 1987 ;

iv. sensibilisation du public sur la dimension Nord-Sud des migrations dans la Campagne

pean Public Campaign on North-South Interdependence and Solidarity (spring 1988).

#### IV. The topical nature of the values of solidarity

In this report, I have endeavoured to throw light on a number of problems and phenomena making for tension in society and thus constituting risks of a breakdown in the solidarity between human beings and communities. There are many others which deserve a study in depth. One major problem is the question of equal opportunities for men and women which, apart from the legal texts, are far from having become a reality, notably in respect of employment and working conditions.

The integration of the handicapped (physical and mental), over and beyond personal and family tragedies, represents a challenge to our capacity for accepting our fellow human beings and displaying generosity towards them. Finally, AIDS, a disease with horrifying consequences, has led to the reappearance of irrational reactions that were thought to have disappeared once and for all.

All these phenomena have something in common both at the level of causes and consequences, namely the questioning of a number of values which form the basis of our community life. These values must not become rigid and divorced from the normal development of societies. The increasing speed of history and the transition in less than fifty years from a rural to an industrial society and, today, a technological and scientific society have thrown our ways of life and thought into disarray. Will all this lead to a new conception of man's place and role in society?

In any case, the acceptance of the primacy of the economy over political and social concerns prompts society as a whole to define its attitude towards new criteria which are called: profitability, efficiency and competitiveness.

There can be no question of neglecting the vital importance of a healthy and dynamic economy, above all one which creates jobs. But we know that the search for efficiency and profitability is a source of tension and conflict. The important thing is that economic progress should contribute to the happiness of man and human communities. Social harmony itself is a factor making for economic efficiency.

We must rediscover the key role of solidarity among human beings and communities. A society built on the division between the haves and the have nots has no future. Only solidarity which will make it possible to establish links between beings and communities will guarantee the security of our societies.

The values of solidarity cannot be taken for granted because they call for efforts and sacri-

publique européenne sur l'interdépendance et la solidarité Nord-Sud (printemps 1988).

#### IV. L'actualité des valeurs de solidarité

Dans le présent rapport, je me suis efforcé de mettre en lumière un certain nombre de problèmes et phénomènes qui créent des tensions au sein du corps social et qui représentent autant de risques de fissure de la solidarité entre les hommes et entre les communautés. Il en existe bien d'autres qui auraient eux aussi mérité une analyse approfondie. Un problème majeur est sans nul doute celui de l'égalité des chances entre hommes et femmes, qui, au-delà des textes juridiques, est loin d'être entrée dans la réalité des faits, notamment face à l'emploi et aux conditions de travail.

D'autre part, l'insertion des handicapés (physiques ou mentaux), au-delà des drames personnels et familiaux, pose un défi à notre capacité d'accueil et de générosité. Enfin le SIDA, maladie aux conséquences terrifiantes, a fait réapparaître des réactions irrationnelles que l'on croyait définitivement disparues.

Tous ces phénomènes présentent un caractère commun qui se situe à la fois au niveau des causes et des conséquences; c'est la mise en cause d'un certain nombre de valeurs qui sont les fondements de notre vie en communauté. Ces valeurs ne sauraient être sclérosées et se couper de l'évolution normale des sociétés. L'accélération de l'Histoire et le passage en moins d'un demi-siècle d'une société rurale à une société industrielle et aujourd'hui à une société technologique et scientifique ont bouleversé les modes de vie et de pensée. Cela conduit-il à une nouvelle conception du rôle et de la place de l'homme dans la société?

En tout cas, l'acceptation de la primauté de l'économique sur le politique et le social conduit l'ensemble de la société à se définir par rapport à de nouveaux critères qui s'appellent: rentabilité, efficacité et compétitivité.

On ne saurait négliger l'importance essentielle d'une économie saine, dynamique et surtout créatrice d'emploi. Mais nous savons que la recherche de l'efficacité et de la rentabilité est source de tensions et de conflits. Ce qui compte c'est que le progrès économique contribue au bonheur de l'homme et des communautés humaines. L'harmonie sociale elle-même est un facteur d'efficacité économique.

Il faut redécouvrir le rôle clé de la solidarité entre les êtres et entre les communautés. Une société bâtie sur la division entre nantis et démunis n'a pas d'avenir. Seule la solidarité qui permettra de jeter des ponts entre les êtres et les communautés assurera la sécurité de nos sociétés.

Les valeurs de solidarité ne vont pas de soi car elles exigent effort et sacrifice, ouverture et

fices, an outward-looking approach and a willingness to accept our neighbours. These are values which can be learnt and passed on in the family, in school and at the work place, in leisure-time activities and in all those places where human beings come together and where solidarity is promoted. Perhaps, in our individualist societies, we tend to neglect this duty towards the rising generations.

— *The outstanding role of the family*

The first of the circles making for solidarity, the one which plays a decisive part in the life and thought formation of every human being, is the family. As part of its human and social vocation, the Council of Europe should assign a very special place to the tensions and problems which are affecting the family cell at the present time. Over and beyond ideologies and political options, the family is a vital necessity for all and no government can succeed without a genuine family policy.

But the crisis is not only economic, it is also psychological and moral and has sorely tried the family institution. There are innumerable households which can point to a member who has been psychologically disturbed or weakened by the experience of unemployment or the impossibility of finding a job. The lack of work prolongs the period spent by children with their parents and has resulted in an increase of the number of persons who will never be able to found a family. Phenomena such as drugs, alcoholism and violence, which are aggravated by unemployment and the crisis, are supplementary factors making for the breakdown of family life. The more serious the difficulties, the more necessary are the warmth and welcome provided by this basic social cell. In spite of everything, the family still survives and remains in the eyes of the majority — particularly the young — the fundamental structure for the creation of a life in common.

What family model do we wish to achieve? This vital question will be at the centre of the discussions of the Conference of European Ministers responsible for Family Affairs. It would be desirable for these discussions to continue and be developed in the Council of Europe in the years ahead.

— *Solidarity between the generations*

One comforting thought is the awareness of young people to all signs of inadequate solidarity. Young people, who have often been regarded as egoistic and materialistic, have proved themselves able to display generosity and commitment on behalf of certain values. We may sometimes be baffled by the expressions of this commitment; nevertheless, this should not conceal the profoundly humanist motivation underlying these

accueil de l'autre. Ce sont des valeurs qui s'apprennent et se transmettent dans la famille, à l'école, sur le lieu de travail, dans les loisirs et dans tous les cercles de solidarité où les hommes se retrouvent. Peut-être avons-nous tendance, dans nos sociétés individualistes, à négliger ce devoir vis-à-vis des générations montantes.

— *Le rôle primordial de la famille*

Le premier des cercles de solidarité, celui qui joue un rôle déterminant dans la vie et la formation de la pensée de tout être humain, est celui de la famille. Le Conseil de l'Europe, dans sa vocation humaine et sociale, devrait accorder une place toute particulière aux tensions et aux problèmes qui, de nos jours, affectent la cellule familiale. Au-delà des idéologies et des options politiques, la famille est une exigence pour tous et aucun gouvernement ne peut se passer d'une véritable politique familiale.

Or, la crise qui n'est pas seulement économique, mais aussi psychologique et morale, a rudement secoué l'institution familiale. Innombrables sont les foyers qui comptent en leur sein un membre psychologiquement perturbé ou fragilisé par l'expérience du chômage ou par l'impossibilité de trouver un emploi. Le manque de travail prolonge la cohabitation des enfants avec leurs parents et a provoqué une augmentation du taux des personnes qui seront dans l'impossibilité de fonder une famille. Des phénomènes tels que la drogue, l'alcoolisme, la violence, qui sont aggravés par le chômage et la crise, sont des facteurs supplémentaires de dissolution de la vie familiale. En même temps, plus graves sont les difficultés et plus sont nécessaires la chaleur et l'accueil de cette cellule de base de la société. Malgré tout, la famille résiste et elle demeure aux yeux du plus grand nombre — et notamment des jeunes — la structure fondamentale pour fonder une vie en commun.

Vers quel modèle familial voulons-nous nous acheminer? Cette question essentielle sera au centre des réflexions de la prochaine Conférence des ministres européens chargés des Affaires familiales. Il serait souhaitable que cette réflexion se poursuive et s'enrichisse au niveau du Conseil de l'Europe dans les années à venir.

— *Pour une solidarité entre les générations*

Ce qui est réconfortant, c'est la sensibilité de la jeunesse à tous les manquements à la solidarité. La jeunesse, que l'on a souvent prétendue égoïste et matérialiste, sait faire preuve de générosité et d'engagement au nom de certaines valeurs. Les formes que prend cet engagement peuvent parfois nous dérouter; pour autant cela ne doit pas masquer la motivation profondément humaniste de ces expressions de la jeunesse. Face à cet élan

expressions of youth. In the face of this wave of generosity, let us not adopt an attitude of censure, but rather show ourselves ready to listen and offer young people opportunities for expression and participation.

But generosity is not confined to youth ; it is for every individual — and, in particular, for everyone in a position of responsibility — to determine his life and action in the light of this fundamental value. The relationship between the generations itself provides an opportunity for affirming solidarity within the family cell. The extension of life expectancy has led to a considerable increase in the number of elderly people. Faced with that phenomenon, which represents an economic and budgetary challenge, it is for us to define a new role for persons, who, in view of their experience and availability, still have much to offer society. There, too, the objective interest of society and solidarity coincide.

These problems concerning the tensions and disruption of social cohesion and the demands of solidarity are not peculiar to European society. They also apply — in a particularly striking manner — to the relations between the wealthy and the poor countries, between North and South. It is not possible to find solutions making for the harmonious development of European society whilst ignoring the tragic problems on our doorstep and of which the phenomena of migration and refugees provide irrefutable evidence. If the stability of our developed societies is to be secured, we must display solidarity and justice towards the most disadvantaged societies.

#### *Proposals for action :*

i. development of a European strategy on behalf of the family as an institution, in the spirit of the proposals in the Colombo report and on the basis of the findings of the next Conference of European Ministers responsible for Family Affairs (Brussels, May 1987) ;

ii. in-depth consideration of the new role of the elderly in society.

When I proposed the theme of social cohesion for this annual debate on progress in European construction, I had in mind the need for a joint in-depth study of the social vocation of the Council of Europe. It is often said that the European Social Charter, ratified today by fourteen member states, constitutes the basis for a European social area. What does that mean as far as our work is concerned ? Should we pursue our efforts — hitherto not very fruitful — to extend the range of rights secured ? Should not the emphasis be placed rather on strengthening the supervisory machinery which is at present more a matter for the administrative than the judicial or political order ?

de générosité, n'adoptons pas une attitude de censure, mais sachons nous montrer à l'écoute et offrir à la jeunesse les opportunités d'expression et de participation.

Mais la générosité n'est pas un privilège de la jeunesse ; il appartient à chaque individu — et surtout à chaque responsable — de déterminer sa vie et son action en fonction de cette valeur fondamentale. Le rapport entre les générations en soi est une occasion d'affirmer la solidarité au sein de la cellule familiale. L'allongement de la durée de vie provoque une augmentation importante du nombre de personnes âgées. Devant ce phénomène qui représente un défi économique et budgétaire, il nous appartient de définir un nouveau rôle pour des personnes qui, fortes de leur expérience et de leur disponibilité, ont encore beaucoup à donner à la société. Là aussi intérêt objectif de la société et solidarité se rejoignent.

Cette problématique sur les tensions et les ruptures de la cohésion sociale et les exigences de la solidarité n'est pas propre à la société européenne. Elle vaut aussi — et de manière particulièrement dramatique — dans les relations entre pays riches et pays pauvres, entre le Nord et le Sud. Il n'est pas possible de trouver des solutions de développement harmonieux de la société européenne en ignorant les problèmes dramatiques qui sont à notre porte et dont les phénomènes de migrations et de réfugiés sont des témoignages irréfutables. Assurer la stabilité de nos sociétés développées exige solidarité et justice vis-à-vis des sociétés les plus démunies.

#### *Propositions d'actions :*

i. mise au point d'une stratégie sur le plan européen en faveur de l'institution familiale, dans l'esprit des propositions du rapport Colombo et en mettant à profit la prochaine Conférence des ministres européens chargés des Affaires familiales (Bruxelles, mai 1987) ;

ii. réflexion sur le rôle nouveau des personnes âgées dans la société.

Lorsque j'ai proposé le thème de la cohésion sociale, pour ce débat annuel sur le progrès de la construction européenne, j'avais à l'esprit l'exigence d'un approfondissement de notre réflexion commune sur la vocation sociale du Conseil de l'Europe. L'on dit souvent que la Charte sociale européenne, ratifiée aujourd'hui par quatorze Etats membres, constitue la base d'un espace social européen. Qu'est-ce que cela signifie pour notre action ? Doit-on poursuivre les efforts — jusqu'à présent peu fructueux — d'élargissement de la gamme des droits protégés ? Doit-on plutôt mettre l'accent sur le renforcement du mécanisme de contrôle qui relève actuellement davantage de l'ordre administratif que de l'ordre judiciaire ou politique ?

Should we, in order to face up to the challenge of unemployment, facilitate the sharing of work and working hours? In view of the increasing shortfall of social protection systems, should we increase contributions or reduce benefits? Faced with the increasing gravity and complexity of social problems, should emphasis be placed on an appeal for individual initiative and commitment or should we rely on the state even more than hitherto?

These are some of the questions that European politicians will not be able to evade much longer if they wish to avoid the emergence of cracks in the social body which it will be impossible to plaster over, the development of tensions which will endanger civil peace and democracy as a whole. It is for the Council of Europe, which has always been at the forefront of reflection and social action, to promote and stimulate this debate in the service of man and freedom in solidarity.

Doit-on, pour répondre au défi du chômage, faciliter le partage du travail et du temps de travail? Face au déficit croissant des systèmes de protection sociale, doit-on augmenter les cotisations ou freiner les prestations? Devant la complexité et la gravité croissantes des problèmes sociaux, doit-on privilégier l'appel à l'initiative et à l'engagement individuels ou s'en remettre encore davantage à l'Etat?

Ce sont là quelques-unes des questions que les responsables politiques européens ne pourront plus longtemps éluder, sous peine de laisser se créer dans le corps social des brèches qu'il sera impossible de combler, de laisser se développer des tensions dangereuses pour la paix civile et pour la démocratie. Il appartient au Conseil de l'Europe qui a toujours été à la pointe de la réflexion et de l'action sociale de susciter et d'animer ce débat pour l'homme et pour la liberté dans la solidarité.