



**Voies interculturelles vers la sécurité urbaine
« Comment les villes et leurs habitants peuvent-ils en profiter ? »**

Lisbonne, 17-18 septembre 2012

RAPPORT

Synthèse et lignes directrices d'action

Le séminaire des CIC (Réseau « Cités interculturelles » du Conseil de l'Europe), qui s'est tenu à Lisbonne, a été le point de départ d'un processus d'apprentissage, auquel participent douze villes – au niveau des coordinateurs de la sécurité urbaine et de leurs partenaires opérationnels (c'est-à-dire, pour la plupart, de hauts fonctionnaires de police). Les participants ont montré que les villes interculturelles pouvaient bénéficier des « atouts de la diversité » dans le cadre des politiques de sécurité urbaine, et face au double défi d'une amélioration du *sentiment de sécurité* et de l'évolution des *modèles de délinquance et de désordres sociaux*. Il faut noter, cependant, que les politiques en question doivent satisfaire à des exigences élevées en matière de « responsabilité », de « confiance » et de « légitimité ».

Le présent rapport esquisse diverses « voies interculturelles », étudiées dans le cadre des ateliers du séminaire – des voies liées à l'espace public (I), à la culture policière (II), à différentes réponses à la criminalité des jeunes, aux violences domestiques et aux violences de rue (III) ainsi qu'au contrôle des « quartiers chauds » (IV). Les premiers enseignements de cette réflexion peuvent constituer la base d'orientations politiques possibles pour le réseau de l'ICC.

Le rapport présente à grands traits différentes « voies interculturelles » explorées lors de ateliers, liés à l'espace public (I), à la culture de la police (II), au traitement de la délinquance juvénile, de la violence domestique et de rue (III), et à la surveillance des quartiers sensibles (IV). Les premières leçons tirées peuvent être synthétisées en orientations de politique éventuelle pour le réseau des cités interculturelles :

1. *Mettre l'accent sur des priorités de sécurité partagées.* Elaborer des stratégies de sécurité associant « le meilleur de trois mondes » par une politique axée sur le règlement des problèmes. Adopter le modèle SARA dans l'indice des Cités interculturelles comme procédure standard pour définir les priorités et les actions de la police, des partenaires sociaux et des habitants d'origine diverse.
2. *Rechercher des solutions de rechange créatives pour renforcer la sécurité sur la voie publique.* Mettre en relief les améliorations tangibles dans les quartiers sensibles (la Mouraria à Lisbonne, le quartier de la gare de Reggio d'Emilie etc.), faire d'ateliers sur la sécurité un élément régulier des visites de terrain des Cités interculturelles.

3. *Promouvoir la confiance par une mutation des cultures policières.* Faire de la communication interculturelle un élément constitutif des formations de la police et une nouvelle d'action de proximité par le biais des médias sociaux comme le réseau finlandais « Net Cops » et le « Flic de quartier » de Genève.

4. *Etablir des liens structurels et visibles entre « sécurité » et « protection ».* Concevoir, avec les CIC, une réponse commune à la violence des jeunes et aux bandes criminelles ; associer des modèles qui ont fait leurs preuves, tels que le traitement des émeutes dans la commune de Botkyrka (Suède), l'initiative « Cease Fire » (Cessez-le-feu) en direction des jeunes récidivistes, à Lewisham, (Royaume-Uni), ou encore le projet « Tilburg Care & Safety House » - autant de « cas d'école » selon l'approche des CIC baptisée « Community-Based Result Accountability » (Responsabilité des initiatives axées sur les collectivités).

5. *Elaborer des instruments de contrôle destinés aux interventions sécuritaires.* Adapter aux priorités locales le modèle d'Indice de la sécurité de Rotterdam – Copenhague (*Rotterdam-Copenhagen Safety index*), en tant que méthode tendant à prendre au sérieux les préoccupations de sécurité de la population, et à permettre à la fois le retour de la confiance et une action répressive dans les quartiers.

6. *Etablir un lien avec les programmes actuels de l'UE en matière de sécurité urbaine.* Exploiter pleinement les forums, les boîtes à outils et les programmes financés par la Commission européenne dans le cadre de l'EFUS (Forum européen pour la sécurité urbaine), ainsi que les études comparées du CEPOL (le Collège européen de police). Participer à la conférence de l'EFUS, des 12-14 décembre 2012, à Saint-Denis, en région parisienne, qui devait être un véritable lieu d'apprentissage en ce qui concerne « L'avenir de la prévention (voir ci-dessous le « Post-scriptum » de la présente étude).

Contexte

La question de la sécurité urbaine est une priorité commune aux municipalités membres du réseau « Cités interculturelles » du Conseil de l'Europe (CIC). Dans les faits, les municipalités membres des CIC s'engagent dans des projets de protection des collectivités et de prévention de la délinquance, et encouragent la participation de la population dans les quartiers où cohabitent diverses ethnies. D'autre part, des analyses comparées indiquent une corrélation positive entre l'Indice interculturel et le sentiment de sécurité ([lien](#)).

Cependant, à ce jour, l'Indice en question ne comporte pas d'indicateurs clairs des atouts éventuels offerts par la diversité en matière de sécurité urbaine. D'une manière générale, les maires et les conseils municipaux sont contraints d'opter pour la répression ou pour des mesures à caractère symbolique. En dépit d'une absence de preuves tangibles, l'opinion publique et les décideurs politiques tendent à considérer la diversité et l'immigration comme une source de problèmes. D'autre part, les schémas liés à la délinquance et aux troubles de l'ordre public connaissent une mutation rapide, en raison des technologies de l'information et de la communication et des communautés virtuelles – ce qui ne facilite pas la recherche de solutions.

Lors de la préparation du séminaire, certaines municipalités membres des CIC se sont fait l'écho d'une préoccupation croissante du citoyen face à la violence des jeunes – que celle-ci revête la forme d'émeutes spontanées ou d'une criminalité urbaine organisée. Cette inquiétude est notamment reflétée par cette question, soulevée par la Ville de Copenhague : « *Peut-on se référer à d'autres villes européennes ayant l'expérience de la lutte contre les extorsions de fonds perpétrés par des bandes de jeunes délinquants locaux ?* ».

Les participants

Ce premier séminaire thématique des CIC sur la sécurité urbaine a été préparé en collaboration avec le Forum européen pour la sécurité urbaine (l'EFUS) et la municipalité de Lisbonne. Le Conseil de l'Europe a parrainé la

participation de 24 personnalités venues de 12 villes différentes – personnes se situant au niveau de coordinateur de la sécurité municipale, ainsi que des partenaires dits « opérationnels », soit, d’une manière générale, de hauts fonctionnaires de police.

Les municipalités participantes membres des CIC représentaient tout un éventail de cultures policières. La ville hôte – **Lisbonne** –, ainsi que les municipalités de **Reggio d’Emilie** (Italie), de **Neuchâtel** et de **Genève** (Suisse) associent une structure centralisée (de type « gendarmerie ») à des polices municipales, qui expérimentent une politique de proximité. D’autre part, les villes de **Botkyrka** (Suède, comté de Stockholm), **Copenhague** (Danemark), **Lewisham** (Royaume-Uni, Grand Londres), **Rotterdam** et **Tilburg** (Pays-Bas) ont en commun une longue tradition de police locale, mais sont confrontées au défi d’une nouvelle centralisation de la police, au niveau national. A l’instar de Lisbonne, les villes de **Pécs** (Hongrie) et d’**Ijevsk** (Russie) opèrent actuellement une transition d’une police d’Etat autoritaire vers une police municipale. La ville de **Montréal** (Canada), affiliée au Réseau des CIC, a opté, à l’inverse de certaines villes européennes, pour un modèle de police locale de proximité, dans le cadre d’une politique globale de diversité sociale ; enfin, la ville de **Mexico** souhaitait représenter les pays du Sud, mais n’a pu finalement participer à la réunion, pour des raisons techniques.

La ville hôte : Lisbonne

En tant que ville d’accueil du séminaire, Lisbonne s’est voulue la « vitrine » d’une politique de sécurité urbaine visant à l’amélioration de l’espace public. Au premier jour de la réunion, le festival de rue TODOS a illustré la métamorphose d’une ancienne « zone de non-droit » vouée au trafic de drogue et à la prostitution en un secteur vivant et convivial, réunissant désormais des entrepreneurs d’origines diverses.

Manuel de Brito, maire adjoint, responsable de la Protection civile, a accueilli les participants à l’hôtel de ville historique de Lisbonne. La municipalité a voulu développer l’héritage de tolérance à l’égard des religions et l’esprit civique pour relever les défis de sécurité urbaine – liés notamment à une immigration très importante, venue récemment des anciennes colonies portugaises d’Afrique, du Brésil et d’Europe orientale. L’une des décisions emblématiques de la municipalité a été le transfert des bureaux du Maire de l’hôtel de ville vers le quartier populaire de la Mouraria, dans les locaux d’une ancienne usine, ce qui a contribué à instaurer un climat de confiance et à normaliser la situation en matière de sécurité.

La perspective européenne : l’EFUS (Forum européen pour la sécurité urbaine)

Retraçant une expérience longue de 25 ans, *Elisabeth Johnston*, Directrice exécutive de l’EFUS, a évoqué l’ampleur du processus d’apprentissage européen, qui englobe aujourd’hui 300 municipalités de 18 pays différents ([lien](#)). L’EFUS fait la promotion de stratégies locales et d’une vision européenne intégrée de la sécurité urbaine – qui associe prévention, répression et solidarité, et associe tout un ensemble d’acteurs civiques. Ce processus est renforcé par l’échange de bonnes pratiques, une assistance technique et des orientations de politique – par exemple, l’évaluation des techniques de vidéosurveillance.

Le Réseau des CIC (« Cités interculturelles ») du Conseil de l’Europe est particulièrement intéressant pour redéfinir des questions sensibles, telles que l’immigration et la sécurité. Dans le discours politique et les statistiques de la police, tout est mis dans le même panier : migrants, minorités et réfugiés. La question soulevée par la municipalité de Copenhague – à savoir la violence des bandes de jeunes – s’inscrit parfaitement dans la thématique de la conférence de l’EFUS, qui devait se tenir en décembre 2012 en France, en banlieue parisienne ([lien](#)).

Police locale virtuelle et questions de responsabilité

Sirpa Virta, professeure d'études sur la sécurité à l'Université de Tampere (Finlande) et au CEPOL (le Collège européen de police), a mis l'accent sur les trois principaux éléments d'une police efficace : Responsabilité, confiance, légitimité. Se fondant sur des évaluations de stratégies de sécurité locales et nationales, elle illustre les avancées de la police de proximité par les bonnes pratiques de certaines villes de Finlande.

Depuis 2008, la violence des jeunes est traitée par une « police locale virtuelle ». Il s'agit d'une équipe de « Policiers du Web » (« Net Cops »), qui a résolument recours aux réseaux sociaux Facebook et Twitter. Ces policiers professionnels portant l'uniforme dialoguent avec les jeunes, et partagent avec eux informations et conseils. D'après une étude réalisée sur Internet en 2011, ces « Net Cops » avaient alors 172 269 amis sur Facebook, et étaient facilement identifiés dans leurs patrouilles de rue quotidiennes. Outre la prévention d'incidents, cette approche a permis d'améliorer l'information concernant les violences domestiques, les abus sexuels et la cybercriminalité. La police a pu ainsi bénéficier d'une confiance accrue, notamment parmi les jeunes issus de l'immigration. L'étude en question a également indiqué qu'une telle approche permettait aussi de prévenir la radicalisation des jeunes et la violence extrémiste. Cependant, le processus reste délicat, dans la mesure où il faut éviter que les jeunes soient perçus comme des « indics » de la police. A l'heure actuelle, trente nouveaux « Policiers du Web » sont formés à l'Ecole de Police.

L'approche en question associe la stratégie de police locale et l'utilisation d'un outil de renseignement intelligent. Encore une fois, cela contribue à une plus grande confiance de la population à l'égard de la police (en Finlande, le taux de confiance va jusqu'à 96%). Et les résultats concrets se mesurent aussi bien en termes de rentabilité que de valeurs civiques, telles qu'une cohésion sociale et un bien-être accrus de l'ensemble de la société. La situation actuelle, dans ce domaine, est synthétisée dans un projet d'article de *Sirpa Virta*, intitulé « Innovation of community policing in Finland » (Innovations en matière de police locale en Finlande), et dont le texte a été diffusé avant le début du séminaire.

Une politique policière axée sur des problèmes concrets : « Le meilleur de trois mondes »

« Comment associer, au niveau opérationnel, les éléments de responsabilité, de confiance et de légitimité ? » Tel a été le thème développé par *Peter Versteegh*, analyste expérimenté du monde de la police de La Haye (Pays-Bas). A partir de 2006, l'aggravation de la délinquance – notamment les cambriolages – a conduit à un processus d'évaluation globale de l'organisation et des pratiques de la police. On a ainsi déterminé très clairement le type d'action inefficace – par exemple, une surveillance non ciblée, la diffusion de brochures sur la prévention de la criminalité ou encore l'arrestation aléatoire de suspects. Pour prendre un seul exemple concernant 1000 victimes de cambriolages, 621 cas seulement ont été déclarés, et cela n'a permis que 46 arrestations et 11 peines d'emprisonnement (soit 1%) ; de toute évidence, cela crée une image négative de la politique de sécurité et de la police au sein de l'opinion.

On a constaté, en revanche, que l'une des approches efficaces était une action plus ciblée et plus concentrée. Aux Pays-Bas, la police de la région de La Haye a été la première à avoir recours à ce qu'on a appelé « le meilleur des trois mondes » - à savoir tout à la fois une *police axée sur des problèmes concrets*, une *police fondée sur les techniques de renseignement* et une *police de proximité*. Ce nouveau modèle est enseigné aujourd'hui à l'Académie de Police des Pays-Bas. En premier lieu, les tendances criminelles sont mises en lumière à partir de données et de rapports annuels de la police, et grâce à la méthode classique dite « SARA » (*Scanning, Analysis, Response and Assessment – Situation, Analyse, Réponse et Appréciation /Evaluation*). Les problèmes prioritaires sont identifiés selon la règle du « 80/20 » : 80% des problèmes sont dus à 20% de causes. Ces problèmes sont analysés en termes de concentration géographique (« *points sensibles* »), de fréquence (« *infractions les plus graves* »), d'auteurs des infractions (« *jeunes caïds* ») et de cibles (« *victimes idéales* »). Le projet s'inscrit dans un modèle fondé sur les techniques de renseignement et associant groupes

ad hoc, partenaires et capacités de gestion. Le Maire joue un rôle majeur (il fixe les priorités en termes de capacités policières, et s'assure de la collaboration d'institutions partenaires). Ce modèle baptisé « Le meilleur de trois mondes » figure à l'adresse internet [suivante](#).

Une police axée sur des problèmes concrets : le cas de La Haye/Schilderswijk

Rob Kool, commissaire en chef d'un centre de police en plein cœur de La Haye, explique le fonctionnement concret de ce modèle au quotidien. Son district de « Schilderswijk » apparaît dans toutes les statistiques – notamment celles de l'extrême ségrégation et de l'extrême pauvreté aux Pays-Bas. 85% des 30 000 habitants du district sont des migrants de 120 origines différentes (mais venant principalement du Maroc, de Turquie et du Surinam). Dans cet environnement très concentré, certains événements planétaires comme le « Printemps arabe » - peuvent influencer très directement sur le sentiment de sécurité ambiant. L'approche policière axée sur des problèmes concrets a considéré comme prioritaire l'augmentation du nombre de cambriolages (« *infractions les plus graves* ») - ces cambriolages étant concentrés dans un certain nombre de rues et de blocs d'immeubles très précis (« *zones sensibles* ») et perpétrés par des délinquants récidivistes (dans 75% des cas, des adolescents âgés de 12 à 17 ans, voire plus jeunes (« *jeunes caïds* »)). Les personnes les plus exposées sont des migrants âgés, principalement du fait qu'ils ne bénéficient d'aucune surveillance sociale dans ces quartiers et ont des conditions de logement très précaires (« *victimes idéales* »).

Afin de répondre à ce fléau, la police locale a été renforcée par 42 « policiers sur deux roues » - très mobiles et pouvant effectuer des patrouilles au cœur même des rues visées par les cambrioleurs. Grâce à la collaboration de travailleurs sociaux et de sociétés immobilières, la qualité des systèmes de fermeture des logements et de l'éclairage des rues a été améliorée. Les partenaires ont dressé une liste des quarante délinquants les plus actifs, et déterminé, chaque semaine, cinq de ces délinquants devant faire l'objet d'une surveillance accrue, à divers niveaux de l'appareil policier. En outre, la police locale ou des travailleurs sociaux rendent fréquemment visite à d'anciens délinquants. Les activités policières fondées sur le renseignement sont rendues publiques sur les réseaux sociaux et lors de réunions de quartier. Ainsi, les données préoccupantes concernant la délinquance ne sont pas cachées au public : celui-ci est pleinement informé, conseillé sur la manière de prévenir un cambriolage, et encouragé à analyser l'action des autorités locales dans ce domaine.

Concernant l'année 2012, on prévoit une baisse du nombre de cambriolages. On sait d'expérience que, lorsque le nombre de cambriolages baisse, il y a également un recul de tous les autres types de délit. Dans ce contexte, l'un des principaux défis est de faire évoluer la « culture organisationnelle » de la police et des instances sociales, afin de constituer des partenariats axés sur le règlement des problèmes et l'engagement concret de groupes d'habitants, dans chaque quartier. 90% des victimes sont des migrants qui, d'une manière générale, n'ont pas confiance dans la police et s'abstiennent de signaler le délit par crainte de représailles. La nouvelle approche policière, plus « ciblée », permet de faire de l'élément « diversité de la population » un véritable atout pour la sécurité urbaine, du fait que les migrants n'ont plus une image de « délinquants potentiels » et sont désormais perçus, au contraire, comme des « alliés potentiels ». Les fonctionnaires de police sont formés afin de mieux comprendre l'environnement interculturel – y compris par des moyens « informels », tels que l'organisation de matches de football entre les jeunes des quartiers en question, et ce, en collaboration avec les responsables des mosquées locales et autres groupes présents dans la collectivité.

« Atelier-cadre » : la police de proximité dans le district d'Alta de Lisboa (Portugal)

Le thème du séminaire a été étudié lors d'un « atelier plénier », qui a fait office de « cadre général » des débats. *André Gomes*, Commandant de la police municipale de Lisbonne, a évoqué le passage, relativement rapide, d'une organisation policière qui n'était qu'une section de la police nationale à l'époque de la dictature à un service municipal à part entière et pleinement engagé dans une action de police locale. Aujourd'hui, les notions de « société multiculturelle » et de « citoyenneté active » sont intégrées à la gestion policière, et se

traduisent même très concrètement sur le terrain – dans les quartiers. *Mónica Diniz*, Directrice du développement stratégique, évoque certaines innovations, telles que l'utilisation, pour les patrouilles de police, de voitures électriques ouvertes, permettant une plus grande proximité avec le public. L'instauration de la confiance entre la population et la police commence dès l'école primaire : par exemple, on organise des visites de postes de police pour les jeunes écoliers.

Dans le district d'Alta de Lisboa, le programme de police de proximité illustre le fonctionnement concret de ce processus d'instauration de la confiance. Il est suivi par des sociologues. *Veronica Nevis* a esquissé quelques caractéristiques du district d'Alta de Lisboa : c'était un **bidonville** à l'époque du gouvernement dictatorial des années 1960, qui s'est transformé ensuite en une véritable banlieue de Lisbonne, dotée de grandes tours de logement, et caractérisée par un mélange d'habitations privées et de logements sociaux. Voici quelques chiffres concernant ce quartier : 34 000 habitants, 40% de logements sociaux, 81% de migrants, un certain nombre de familles vivant **avec moins** de 200 euros par mois, et 8% d'analphabètes. Il n'empêche que 65% de la population considèrent que leur quartier est sûr, même si la participation citoyenne est assez faible (à peine plus de 9%). La cohésion sociale souffre du type d'habitat – les grandes tours -, et, en termes sécuritaires, les principales préoccupations sont les bandes d'adolescents, la toxicomanie et le vol (phénomènes associés généralement à la population rom).

Les activités de police de proximité ont commencé par des rencontres dans les crèches, les écoles, les centres de santé, etc., avec une participation très importante d'un groupe intéressé par la police de proximité. *João Tito Basto*, qui représentait ce groupe local, a illustré le thème de l'atelier, sous le titre « Des vitres brisées aux vitrines du potentiel du quartier ». Un groupe d'habitants attachés aux questions de sécurité a obtenu un certain nombre de résultats positifs – relativement mineurs, mais très concrets -, tels que le nettoyage de lieux sombres et peu sûrs proches d'écoles où s'opérait du trafic de drogue ; et l'enlèvement de plus d'une centaine de véhicules abandonnés, qui servaient de cachettes pour le trafic de drogue. Par la suite, lors d'une visite d'étude dans le district d'Alta de Lisboa, les participants au séminaire ont pu se rendre compte des problèmes du secteur et constater les premiers résultats obtenus. Grâce à un dialogue avec des travailleurs sociaux et des habitants du quartier, on a pu noter que le programme de police de proximité était une manière courageuse et très ouverte d'aborder la prévention – notamment en matière de délinquance et de violence juvéniles, qui peuvent toucher toute banlieue de taille importante.

Tous ces aspects de la sécurité urbaine ont été abordés dans le cadre des ateliers, par des échanges très vivants de bonnes pratiques – que l'on peut résumer en quatre grandes catégories.

Bonnes pratiques – I : approches créatives du problème de la sécurité sur la voie publique

Deux ateliers (1 et 4) ont porté sur les problèmes de police de proximité, et plus particulièrement – dans le cadre du modèle de Lisbonne – sur les questions d'espace public et de vie collective locale. *Miguel Abreu*, Directeur de l'« Academia de Produtores Culturais » (Académie de produits culturels) a présenté le Festival « TODOS » en tant qu'exemple d'une approche artistique permettant de mettre en lumière les questions de sécurité dans les quartiers. Le *Commandant adjoint Manuel Lopes Rodrigues* a évoqué la coopération entre les dirigeants des communautés locales, les professionnels et les officiers de police municipaux.

Comme l'a souligné *Franco Corradini*, cette approche est similaire à la stratégie sécuritaire adoptée dans la ville de **Reggio d'Emilie** (Italie). Face à la dégradation urbaine et aux comportements antisociaux dans le secteur bien connu de la gare ferroviaire, la municipalité a voulu donner à ce quartier une nouvelle identité, par un processus de rénovation urbaine. L'espace public est désormais un lieu de mixité et de dialogue interculturels, grâce à l'implantation d'un nouveau square et à la rénovation d'un parc dans un sens multiculturel : on y a notamment créé un théâtre pour enfants lié à la culture marocaine, une boutique de « commerce équitable »

et un centre de médiation sociale, avec le concours des bureaux voisins de la police municipale, ouverts 12 heures par jour. Les bénévoles mobilisés par le projet ont œuvré dans le Centre communautaire de la partie est de la ville, qui abrite l'« Académie de la vie quotidienne » : il s'agit d'un centre où sont dispensés des cours d'italien et de culture italienne quotidienne à des femmes d'origine arabe, ainsi que des formations sportives et artistiques en vue du festival d'été « 167 ».

En qualité de criminologue, *Giancarlo Nobili* a présenté l'organisation complexe (en cinq structures différentes) de la police italienne et souligné le manque de coordination entre les « carabinieri » et la police d'Etat opérant au niveau local. Il a également évoqué le rôle des régions – qui disposent au total de 65 000 fonctionnaires de police – en matière de cofinancement et de conception de la police de proximité. Dans la ville de Reggio d'Emilie, cette évolution a permis un recentrage de l'action policière dans le sens de la prévention des vols de voitures, des accidents de la route, de la criminalité urbaine et des comportements antisociaux – cela se traduisant par une baisse du nombre d'arrestations et un recours accru aux amendes. En outre, la police locale s'investit dans la formation interculturelle et l'apprentissage des langues des migrants. Ce choix de la « diversité » se révèle très positif, avec une participation croissante de bénévoles qui protègent la voie publique des comportements antisociaux et demandent l'intervention de la police le cas échéant.

Bonnes pratiques – II : Culture organisationnelle et police de proximité

Apportant un éclairage extérieur à l'Europe, *Patrice Allard*, Chef de division au Service de la diversité sociale de Montréal, a abordé l'approche consistant à inscrire la sécurité urbaine dans la politique d'intégration municipale, par la promotion des valeurs communes que sont la démocratie, l'égalité, la laïcité, la francophonie et le multiculturalisme. La pauvreté étant l'une des causes principales de la délinquance et du vagabondage, mais aussi des bandes de rue et de la dégradation urbaine, la Ville de Montréal a mis en place une « *Charte des droits et responsabilités* », et s'est également engagée à améliorer les services de police. Cette politique consiste principalement à combattre le lien systématique entre profilage racial et délinquance, à collaborer avec les organisations de lutte contre le racisme, et à lutter également contre la pauvreté dans les quartiers. La police participe activement à des tables rondes, des projets sociaux et des conseils locaux chargés de la sécurité urbaine. Ainsi, des officiers de police forment de jeunes chômeurs à la médiation sociale, et il les éloignent ainsi des bandes de jeunes.

Jacques Dimier, Chef de la Police municipale de **Genève**, a souligné le problème de la séparation entre le niveau cantonal (la « gendarmerie ») et la police municipale, qui ont des fonctions, des mandats et des méthodes différents. La police municipale applique une politique de proximité en matière de sécurité urbaine ; elle n'a que des armes légères (matraques, gaz au poivre), et patrouille en bicyclette. Ses priorités sont la prévention de la délinquance et la répression des troubles de l'ordre public (par exemple, les graffitis, la consommation d'alcool, la mendicité et les jeux clandestins). Cette politique de proximité est conçue en collaboration avec les établissements scolaires, les commerçants, les associations de parents, etc. – le tout pour faire respecter la loi sans devoir passer par une négociation avec les communautés interculturelles. *Yves Patrick Delachaux*, qui, à Genève, est ce qu'on appelle un « flic de quartier » a recours aux réseaux sociaux pour présenter sa mission dans une perspective de maintien de la paix et de protection des droits de l'homme. Voir : <http://www.flicdequartier.ch/>

Cette approche de proximité est également pratiquée à **Neuchâtel** - ville suisse représentée, au séminaire, par *Raoul Lembwadio*, délégué municipal chargé des questions liées aux migrants. Les pratiques en question sont jugées particulièrement intéressantes pour les villes d'Europe orientale. *Tang de Blasio*, originaire de **Pécs** (Hongrie), partage les conclusions du projet « villes saines » de l'OMS, dans son pays. Il y a un besoin évident de coordination intersectorielle si l'on veut faire respecter la loi de manière efficace et intégrer les notions de

bien-être et d'équité aux stratégies sécuritaires. La municipalité de Pécs crée actuellement les conditions d'une meilleure collaboration entre la police locale, la population et les ONG.

Au cours du débat, on a voulu distinguer « approche locale » (« *community policing* ») et « approche de proximité » (« *proximity policing* »). Comme on peut le voir à Genève, la politique de proximité se caractérise par l'égalité en matière de répression, un équilibre dans la collaboration entre polices municipale et fédérale, et des relations étroites avec la population. La police de proximité intervient en cas de graffiti, de nuisance sonore ou d'autres formes de manifestations « culturelles », alors que, dans le cas d'une stratégie locale et interculturelle, ces « nuisances » se négocient avec les communautés locales et peuvent même se transformer en projets créatifs qui viendront enrichir la vie de la cité.

Il a été également souligné que le principe d'égalité en matière de répression ne devait pas rendre les autorités aveugles à une culture générique de l'irresponsabilité civique : en effet, en Italie, cette culture est davantage celle d'Italiens « de souche » que liée aux migrants. Tout en étant pleinement conscient que les migrants peuvent violer la loi, il faut, dans une ville caractérisée par l'ouverture d'esprit, considérer la diversité culturelle comme un atout. Enfin, il a été également question de la formation de la police, en tant qu'élément susceptible d'éliminer le profilage des suspects sur des critères exclusivement ethniques. Dans les faits, les arrestations et enquêtes reposant sur des préjugés raciaux restent, à Montréal, la cause majeure des plaintes déposées par les parents des suspects contre les policiers.

Bonnes pratiques – III : Sécurité et protection – prévention des émeutes et des violences commises par des jeunes

Les ateliers relatifs à la prévention (2 et 3) ont porté tous deux sur la question soulevée par la municipalité de Copenhague – à savoir la lutte contre les violences de bandes de jeunes (voir plus haut, page 2).

Marcus Qvinnerstedt, du Service municipal de la Sécurité de la commune de **Botkyrka** (comté de Stockholm), a souligné que l'on oubliait très facilement les leçons du passé, sur le plan stratégique et opérationnel. Ainsi, peu de décideurs se souviennent du rapport rédigé après les émeutes de Brixton (banlieue de Londres) en 1981. Les municipalités comme les organisations de police refont constamment les mêmes erreurs : ce fut le cas en France, récemment, lors des émeutes en banlieue parisienne, ainsi qu'en Suède, dans certaines villes, ou encore à Londres, au cours de l'été 2011. La leçon qu'on aurait dû tirer de tous ces événements est qu'une intervention massive des forces de police ne fait qu'aggraver la situation, en attirant des bandes de jeunes très mobiles, qui veulent participer au désordre ambiant – que certains appellent le « cirque ». La commune de Botkyrka a conçu une *stratégie de prévention des émeutes*, en réagissant de manière « modérée » face à la perspective de voir dégénérer un fait de vandalisme et d'incendie de voitures dans un centre commercial. Avec un nombre relativement restreint de policiers en uniforme et de civils, et la mobilisation discrète des forces anti-émeutes, la municipalité a réussi à éteindre l'étincelle et a ainsi évité des émeutes urbaines et les violences qui y sont liées.

Pour réussir, le facteur clé est une bonne communication entre les polices locale et nationale, les pompiers et les travailleurs sociaux. Cette méthode « réactive » est renforcée, en amont, par une politique de prévention de la violence des jeunes. La ville de Botkyrka facilite l'organisation de forums à différents niveaux – notamment au niveau de la police, des organisations sociales, des propriétaires de logements et des groupes communautaires locaux (civils et religieux). Par ailleurs, la police travaille à établir directement des relations de confiance avec les jeunes, en organisant des jeux de rôles dans les écoles et en mettant en place des formations pour de jeunes chômeurs motivés, qui souhaiteraient exercer la profession d'agent de sécurité privé ou entrer dans une école de police. Des efforts particuliers sont également déployés pour collaborer avec les journaux locaux et les réseaux sociaux afin de relater les incidents de manière sobre et objective. Enfin, les

jeunes et les responsables officiels de certains groupes peuvent envoyer des signaux d'alerte précoce par textos, sur Facebook, etc.

Dans la commune néerlandaise de **Tilburg**, ce type de coopération est véritablement structurel et très visible : il est incarné par le centre régional *Veiligheidshuis* ou « *Centre pour la protection et la sécurité* ». *John Wauben*, coordinateur de ce centre, et *Sandra Timmermans*, coordinatrice de la sécurité au niveau municipal, ont exposé l'organisation structurelle et les méthodes de travail de la ville. En fait, le modèle né à Tilburg a servi de base à l'ensemble de la politique de prévention de la délinquance juvénile aux Pays-Bas.

Des études d'évaluation ont mis en lumière les facteurs de réussite : d'abord l'esprit de partenariat porté par la municipalité – partenariats avec la police, les services du procureur et tout un éventail d'organisations sociales soucieuses de bien-être, de prévenir les violences domestiques, l'alcoolisme et la toxicomanie, etc. Ensuite une politique, également collective, de prévention en profondeur – notamment axée sur les familles à problèmes. ET enfin des interventions précoces sur la base d'informations partagées et de plans d'action conjoints (« un professionnel par famille »). Ces plans conduisent à des solutions et des orientations nouvelles – par exemple en matière d'endettement – ainsi que des sanctions claires et des procédures judiciaires accélérées.

L'un des indicateurs de l'efficacité d'une telle politique est une baisse de 50% du nombre de jeunes délinquants récidivistes. De même qu'à La Haye, cette approche axée sur des problèmes concrets renforce la dimension interculturelle des processus de sécurité urbaine. On s'attaque directement au problème de l'exclusion sociale – une des causes profondes de la délinquance juvénile – en aidant les familles de migrants à s'orienter dans le système de santé et de protection sociale complexe des Pays-Bas. Des « formateurs familiaux » de différentes origines culturelles jouent le rôle d'intermédiaires, en lien avec les réseaux de police locale, les organismes de logement et les travailleurs sociaux œuvrant auprès des jeunes. D'autre part, le « Centre pour la protection et la sécurité » (VHH) réalise des économies budgétaires en simplifiant les procédures ([lien](#))

Bonnes pratiques – IV : Prévention et responsabilité des initiatives de politique locale

Tanya Edwards et *Fiona Kirkman*, déléguées du district londonien de **Lewisham**, ont montré que, comme dans le cas de Tilburg, le lien entre protection et sécurité est également efficace en ce qui concerne des infractions graves dues à des jeunes. Elles ont présenté le « *Strategic Crime Reduction Service* » (*Service stratégique pour la réduction de la criminalité*) de la municipalité en montrant des photos de dizaines de visages de jeunes assassins (très jeunes, dans certains cas). L'approche du district de Lewisham, visant à équilibrer protection et répression, repose sur des valeurs fortes. La municipalité encourage une coalition civique interculturelle, englobant la police, les institutions professionnelles et les organisations communautaires et religieuses et s'engageant collectivement à mettre un terme aux assassinats dans les quartiers – ce qui doit permettre également de porter secours aux jeunes criminels.

Contrairement à d'autres districts du Grand Londres, Lewisham n'a pas oublié les leçons du passé et a permis effectivement une réduction des tensions après les émeutes de rue de l'été 2011. Paradoxalement, cette réussite a conduit les autorités centrales à réduire leurs subventions. Cela a incité le district de Lewisham à mettre relief l'intérêt financier de ses actions. Les récidivistes représentent 50% de la délinquance et une part importante du coût des procédures judiciaires et des incarcérations. La mobilisation de budgets et de professionnels contribue à la rationalisation des plans d'action, qui, dès lors, proposent des choix très clairs : soit une réinsertion sociale et une assistance éducative, soit le maintien dans l'univers du crime et une surveillance policière à plusieurs niveaux. En adoptant des modèles qui ont fait leurs preuves – tels l'initiative baptisée « *Boston Cease-fire* » (*le cessez-le-feu de Boston*), la municipalité et la police de Lewisham offrent une formation à d'anciens délinquants pour qu'ils puissent former eux-mêmes d'autres délinquants et acquérir une

expérience professionnelle. D'après certaines études d'évaluation, ce type d'approche a fait des miracles, à la fois en termes de protection des jeunes et de réduction des coûts ([lien](#)).

Une autre approche de cette culture du résultat est l'« *Indice de la sécurité de Rotterdam* », conçu par la municipalité de **Rotterdam** en tant qu'instrument de contrôle et d'intervention. *Agnes Cornelissens*, Coordinatrice de programmes au Service municipal de la sécurité publique, a indiqué, sur une carte, les progrès réalisés depuis 2001 – les différents quartiers étant indiqués en vert (zone sûre), en jaune (zone à risque) ou en rouge (zone peu sûre). L'Indice prend véritablement en considération le sentiment d'insécurité. Dans le cadre d'enquêtes semestrielles, les habitants sont interrogés sur toute batterie d'indicateurs – qui sont aussi bien des données factuelles que des opinions individuelles. Les personnes à sonder sont sélectionnées selon une méthode aléatoire, en vue de constituer un échantillon représentatif de la population de Rotterdam, caractérisée par une grande diversité. La municipalité met au point, à l'heure actuelle, une technique plus sophistiquée, baptisée « profilage des quartiers », et associant tout à la fois l'Indice de la sécurité, un Indice social et un Indice matériel.

Les résultats obtenus par quartier dans le cadre de l'Indice de la sécurité permettent à la municipalité d'identifier les points sensibles, de classer les problèmes par ordre de priorité, de constituer des partenariats axés sur les problèmes à régler, et d'évaluer les résultats du processus au niveau de chaque quartier. L'une des actions d'intervention est le déploiement d'un « Corps de Marines urbains » (« *Stadsmariniers* ») dans les quartiers les plus difficiles. *Rien van der Steenoven*, ancien officier de police et membre éminent du Corps des « marines » a indiqué – en se fondant sur sa longue expérience – qu'il utilisait l'Indice comme « boussole » pour orienter les actions à mener. Dans ce contexte, les « *Stadsmariniers* » ont pour mandat de rendre compte de la situation directement au Maire de la ville et de mettre en oeuvre un certain nombre de mesures. L'équipe de « Marines » doit avoir un rôle moteur, afin de gagner la confiance des populations très diverses concernées et de convaincre les partenaires réticents. Rien Van der Steenoven a ajouté que, le cas échéant, il sait hausser le ton pour surmonter les obstacles bureaucratiques. L'expérience lui a montré qu'il est capital d'obtenir des améliorations visibles pour se gagner la confiance de la population.

Le modèle d'Indice de la sécurité de Rotterdam a été adopté en grande partie depuis 2008 par la municipalité de **Copenhague**, membre des CIC (le Réseau « Cités interculturelles » du Conseil de l'Europe) – avec un accent tout particulier sur la lutte contre la criminalité. *Henriette Nygaard Korf* et *Jeppe Sohrensén*, membres du Service de la sécurité, soulignent que l'*Indice de la sécurité de Copenhague* indique non pas tant le sentiment des habitants sur le sujet que les cas concrets d'incidents délictueux. Les réponses à un Sondage annuel de la population – notamment au sujet d'un ensemble d'infractions – sont comparées aux données des rapports de police, afin de permettre l'identification des points sensibles.

Dans les deux zones les plus sensibles, la municipalité de Copenhague a mis en place, avec des partenaires locaux, un programme coordonné de prévention de la criminalité, échelonné sur quatre ans (2011-2015). Une « carte » des partenaires existants et potentiels a été établie : elle indique un « noyau dur » de dix partenaires. Le modèle de Copenhague est axé sur le dialogue avec les quartiers – y compris avec les habitants engagés dans le partenariat. Ainsi, une femme propriétaire d'un « pub » a évoqué le problème, prioritaire selon elle, des bandes de jeunes délinquants, en soulignant qu'en tant que commerçante, elle luttait elle-même contre les extorsions de fonds et le vandalisme ; cette femme est aujourd'hui l'une des éminentes personnalités du partenariat pour la sécurité. Ces efforts collectifs sont intégrés aux activités classiques des institutions, pour une efficacité accrue. La Mairie de Copenhague soutient ce processus dans le cadre d'un « comité directeur politique », et en analyse les résultats.

Au cours des débats du séminaire, on s'est demandé s'il fallait d'abord lutter contre la délinquance juvénile – comme à Botkyrka, Tilburg et Lewisham –, ou, au contraire, cibler d'abord les quartiers à problèmes (comme c'est le cas à Rotterdam et Copenhague). Tous les exposés avaient en commun certains éléments des stratégies

de sécurité axées sur des problèmes concrets, associant politique policière au niveau local et action de la police fondée sur le renseignement. *Sergueï Klimov*, chef du Service de la sécurité d'*Ijevsk*, s'est dit intéressé par une visite à Lewisham, car la manière dont cette commune britannique aborde la question de la délinquance juvénile lui a semblé avoir également une certaine pertinence pour la Russie. Il a été également noté que le programme de la ville de Lewisham était très explicite en termes de définition de « l'atout de la diversité » (à la fois sur le plan des valeurs collectives et sur celui de la réduction des coûts – par une coopération très ciblée et une rationalisation des procédures).

Conclusions

Les résultats des ateliers ont été résumés par les animateurs du séminaire : *Irena Guidikova* (membre du Conseil de l'Europe et des CIC), *Monica Diniz* et *Manuela Judice*, représentantes de la ville de Lisbonne, et *Jude Bloomfield* et *Marten van Harten*, experts des CIC. Ils ont fait observer que la grande qualité des participants expliquait très certainement la réussite du séminaire. Les ateliers ont été fort bien préparés, grâce à des présentations « PowerPoint » et des matériels d'information (évoqués dans le présent rapport). Les contacts noués au sein des ateliers et le programme annexe ont été appréciés, en tant que bases d'un apprentissage mutuel informel.

Commentant les travaux réalisés, *Elisabeth Jonhston*, déléguée générale du Forum européen pour la sécurité urbaine (EFUS), a souligné à quel point il était encore difficile de définir et d'analyser les incidences de la diversité sur l'action à mener en matière de sécurité. Elle a relevé, par exemple, que la question du « racisme institutionnel » n'avait pas été évoquée. Raison de plus pour conforter les synergies entre les différents réseaux. La réussite de nos villes et de tous nos pays va dépendre de notre capacité d'intégrer l'atout de la diversité aux politiques de sécurité. Les participants sont invités à poursuivre cette action importante dans le cadre de la prochaine conférence de l'EFUS, à Paris.

Sirpa Virta, de l'Université de Tampere (Finlande), a rappelé aux participants qu'il convient d'envisager comment les chercheurs peuvent intervenir comme conseillers des villes en matière de sécurité. Les chercheurs peuvent, en effet, mettre cette action en perspective. Il importe de déterminer avec certitude que tel élément qui fonctionne à tel endroit ne marchera pas forcément dans tel autre contexte. Dans bien des cas, le transfert de bonnes pratiques d'un lieu à un autre s'est soldé par un échec. Les études comparées ne vont pas dans le sens de solutions toutes faites ; elles encouragent plutôt la recherche d'alternatives.

Jude Bloomfield, experte participant au projet de recherche des CIC sur la sécurité et l'espace public, a fait part aux participants de quelques-unes de ses conclusions. Tout d'abord, l'importance de la participation des citoyens aux stratégies sécuritaires. Les organisations de la société civile doivent pouvoir travailler sur l'image négative des quartiers ou banlieues, à la fois en leur propre sein et vis-à-vis de l'extérieur. En deuxième lieu, Jude Bloomfield a souligné la nécessité d'une formation interculturelle des polices locales. La capacité d'intervenir également au niveau humain et communautaire doit être acquise par une véritable mutation culturelle de la police et grâce au recrutement de personnes issues de la diversité. Enfin, troisièmement, il faut poursuivre la recherche d'alternatives interculturelles. Par exemple, les Roms, qui sont stigmatisés parce qu'ils nourrissent leurs chevaux sur la voie publique, pourraient s'inscrire dans un projet « gagnant-gagnant » en utilisant plutôt les terrains vagues du district d'Alta de Lisboa. Ainsi, on passerait d'une sorte d'obsession sécuritaire à une approche plus créative.

Le séminaire s'est achevé par l'arrivée d'un « invité mystère », convié par la Municipalité de Lisbonne : *Vasco Franco*, cofondateur de l'EFUS, ancien Secrétaire d'Etat à la Protection civile et, actuellement, professeur de sciences politiques. En tant que citoyen véritablement concerné par le problème, M. Franco a rappelé le long processus de rénovation du district d'Alta de Lisboa, qui était un quartier de taudis dans les années 1960 et qui est aujourd'hui à la pointe de l'édification de quartiers sûrs et prospères.

Post-scriptum

Peu de temps après le séminaire de Lisbonne, un grave incident impliquant des violences de jeunes a eu lieu aux Pays-Bas et a illustré « en direct » la leçon tirée des émeutes de Botkyrka – à savoir que « *les municipalités et la police persistent à commettre les mêmes erreurs* » (voir, plus haut, le paragraphe « Bonnes pratiques - III »).

Tout est parti d'une invitation à une soirée privée de jeunes filles – invitation diffusée par erreur sur Facebook et amplifiée par les réseaux sociaux pendant quinze jours : cela a amené une foule de 4 000 jeunes dans la petite ville de Haren (région de Groningen). A la suite du déploiement de 500 policiers anti-émeute, les violences de rue et les pillages ont pris de l'ampleur. Bilan : 32 blessés et, à ce jour, 58 arrestations. Des enquêteurs de la police continuent à rechercher des suspects via internet ; au terme d'une procédure judiciaire « accélérée », les personnes retrouvées sont condamnées à des peines de prison ou de travaux d'intérêt général, ainsi qu'à de lourdes amendes, afin de remédier à des dégâts d'une valeur de plus d'un million d'euros.

Voir : <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/netherlands/9559868/Facebook-party-leads-to-riotsin-Dutch-town.html>

Lisbonne/Amsterdam, octobre 2012

Marten van Harten, M.A., expert des CIC