

Doc. 11685
9 juillet 2008

Les émeutes dans les villes européennes : leçons et réaction du Conseil de l'Europe

Rapport

Commission des questions sociales, de la santé et de la famille

Rapporteur : M. Roland BLUM, France, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Le terme « émeutes » a souvent été retenu pour qualifier des événements multiformes et violents. Cette désignation sert à décrire des violences collectives qui se déroulent dans les espaces publics et se traduisent par des attaques contre des habitants appartenant à un groupe ethnique et/ou contre les forces de police ainsi que par des destructions assorties de pillages.

Le rapport présenté montre qu'il s'agit d'un phénomène européen puisque la France, la Grande-Bretagne, l'Espagne, les Pays-Bas, le Danemark, la Belgique ou la Fédération de Russie ont été touchés par des émeutes durant ces trois dernières années. Cependant, il n'a jamais été considéré comme un problème global par les gouvernements mais plutôt comme des épiphénomènes ponctuels et isolés.

Ce phénomène est bien souvent la conséquence de plusieurs facteurs combinés tels que la pauvreté, le chômage, un urbanisme inadapté et insalubre, une discrimination en augmentation et la détérioration des relations entre les forces de police et les habitants. Tout cela conduit à des phénomènes d'injustice et de repli sur soi dont l'émeute devient la manifestation la plus visible et la plus violente.

Le rapport préconise la coordination des actions au sein d'un Centre européen de ressources pour la sécurité urbaine, déjà évoqué par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. De plus, le renforcement des collectivités locales dans le domaine de l'urbanisme ou de l'amélioration des services publics, la mise en place de stratégies de lutte contre toutes les formes de discrimination et la revalorisation des rapports entre l'Etat et ses citoyens via la police notamment apparaissent comme autant de mesures nécessaires dans la prévention des émeutes.

A. Projet de résolution

1. Le phénomène appelé émeute désigne une réalité protéiforme qui regroupe des causes multiples et se manifeste souvent par des actes violents dirigés contre des individus et contre l'Etat représenté par ses institutions (police, pompiers). Les dernières émeutes urbaines, au Royaume-Uni, en France ou aux Pays-Bas, ont entraîné de nombreux questionnements et réflexions sur une réalité sociale qui s'est modifiée depuis ces trente dernières années.
2. L'Assemblée parlementaire rappelle qu'elle est préoccupée depuis longtemps par la question des émeutes urbaines comme en témoignent ses divers travaux sur *la sécurité et la prévention de la criminalité dans les villes: création d'un observatoire européen* (Recommandation 1531 (2001)), *sur une politique sociale dynamique en faveur des enfants et adolescents en milieu urbain* (Recommandation 1532 (2001)) ou *sur l'intégration des femmes immigrées en Europe* (Résolution 1478 (2006)).
3. L'Assemblée tient également à souligner les travaux du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur l'intégration des migrants ou sur la sécurité urbaine.
4. De ce fait, l'Assemblée appelle à une véritable prise de conscience de ce phénomène que l'on qualifie d'émeute - souvent incompris et considéré comme mineur - et encourage les Etats membres à mettre en place des stratégies de lutte pour prévenir ces manifestations.
5. Dans cette optique, l'Assemblée estime que la création d'un Centre de ressources pour la sécurité urbaine permettrait de mettre en commun les nombreuses informations recueillies afin d'élaborer des politiques efficaces.
6. L'Assemblée et le Conseil de l'Europe ont toujours fait de l'égalité des chances et de la lutte contre toutes les formes de discrimination des priorités absolues.
7. Pleinement consciente que les émeutes sont souvent l'aboutissement d'un long processus qui plonge ses racines dans la pauvreté, l'exclusion sociale et les diverses formes de discrimination, l'Assemblée pense que des efforts équitables doivent être prodigués en faveur de tous les citoyens des villes européennes.
8. Même si chaque émeute possède des caractéristiques propres, l'Assemblée considère néanmoins que des solutions globales et concertées doivent être trouvées dans le cadre d'une approche transversale comprenant les divers acteurs (habitants, services sociaux, police, milieu éducatif).
9. C'est pourquoi l'Assemblée demande aux Etats membres:
 - 9.1. dans le domaine de l'urbanisme :
 - 9.1.1. de mettre en place le plus rapidement possible des plans de rénovation urbaine pour réhabiliter les logements délabrés et insalubres;
 - 9.1.2. de construire de nouveaux logements sociaux à taille humaine;
 - 9.1.3. d'intensifier les projets urbanistiques en terme d'équipements et de services dans les zones urbaines périphériques;
 - 9.1.4. de favoriser la mixité sociale dans tous les quartiers des villes;
 - 9.2. dans la lutte contre l'exclusion sociale :
 - 9.2.1. d'engager de grandes politiques de lutte contre la précarité;
 - 9.2.2. de lutter contre toutes les formes de discrimination ethnique et sociale aussi bien sur le marché du travail que dans l'attribution de logements par le biais d'actions publiques ou de campagnes de sensibilisation;
 - 9.2.3. d'engager des politiques en matière d'emploi aussi bien en favorisant l'emploi des habitants vivant dans ces quartiers difficiles qu'en incitant les entreprises à s'y installer;

- 9.2.4. d'intensifier les efforts de sensibilisation et de compréhension auprès des populations habitant dans les banlieues à l'égard des services de l'Etat (police, pompiers, services administratifs);
- 9.2.5. de soutenir et d'intensifier le travail des services sociaux et médicaux et du secteur associatif qui participent au maintien du lien social;
- 9.2.6. de favoriser des politiques éducatives permettant une meilleure orientation professionnelle des populations les plus jeunes, notamment vers les filières d'excellence y compris dans les métiers de l'artisanat;
- 9.2.7. de multiplier les programmes d'intégration des immigrés;
- 9.3. en matière d'amélioration du rôle de l'Etat :
 - 9.3.1. d'améliorer la formation des forces de l'ordre aussi bien pour prévenir ces émeutes que pour y faire face;
 - 9.3.2. de confier la lutte contre toutes les formes de criminalité dans les banlieues à des policiers expérimentés;
 - 9.3.3. de lutter contre toute atteinte aux droits de l'homme, notamment en matière de discrimination, de racisme, de xénophobie et, surtout, de violences policières;
 - 9.3.4. de privilégier la médiation et la conciliation;
 - 9.3.5. de condamner et sanctionner tout recours excessif et non justifié à la force;
 - 9.3.6. de soutenir et de renforcer le rôle des collectivités locales pour agir de manière efficace et prévenir de nouvelles émeutes;
- 9.4. quant à la couverture et à la présentation de ces événements, les médias devraient être encouragés :
 - 9.4.1. à éviter tout excès et caricature dans la médiatisation des émeutes;
 - 9.4.2. à ne pas propager des stéréotypes et autres a priori sur la vie dans les banlieues et sur leurs habitants;
 - 9.4.3. à favoriser la représentation dans les médias de personnes issues de la diversité.

B. Exposé des motifs par M. Roland Blum, rapporteur**Table des matières**

	<i>Pages</i>
I. Introduction	4
II. Etat des lieux en Europe	5
<i>i. Emeutes raciales</i>	<i>5</i>
<i>ii. Emeutes sociales et politiques</i>	<i>6</i>
III. Les causes.....	7
<i>i. Pauvreté et chômage.....</i>	<i>7</i>
<i>ii. Des logements délabrés</i>	<i>7</i>
<i>iii. Discrimination et marginalisation sociale.....</i>	<i>8</i>
<i>iv. Ressentiment à l'égard des services de police</i>	<i>8</i>
<i>v. Couverture médiatique.....</i>	<i>9</i>
<i>vi. Autres causes invoquées.....</i>	<i>9</i>
IV. Des réactions européennes contrastées	9
<i>i. Maintien de l'ordre</i>	<i>9</i>
<i>ii. Dialogue social.....</i>	<i>9</i>
<i>iii. Rénovations urbaines</i>	<i>10</i>
<i>iv. Opportunités nouvelles en matière d'éducation et d'emploi.....</i>	<i>11</i>
<i>v. Débats sur l'immigration et l'intégration.....</i>	<i>11</i>
V. Les enseignements à tirer et les réponses du Conseil de l'Europe.....	12
<i>i. Centre européen de ressources pour la sécurité urbaine</i>	<i>12</i>
<i>ii. Renforcement des collectivités locales.....</i>	<i>12</i>
<i>iii. Stratégies de lutte contre la discrimination.....</i>	<i>13</i>
<i>iv. Autonomisation et participation aux rénovations urbaines</i>	<i>13</i>
<i>v. Reconstruire le lien Etat-citoyen.....</i>	<i>13</i>
<i>vi. Stratégies d'immigration et d'intégration.....</i>	<i>14</i>
VI. Propositions pour éviter de nouvelles émeutes et améliorer la gestion des crises	14
Annexe : Programme de la visite du Rapporteur aux Pays-Bas (29-30 mai 2008).....	15

I. Introduction

1. Il n'existe pas de définition partagée et consensuelle de ce qu'est une émeute. Certains préfèrent le terme d'agitation urbaine. Certains voient dans les émeutes des mouvements de soulèvement, des sortes d'insurrections urbaines contre l'injustice. D'autres préfèrent y lire une somme de délits commis par des personnes ayant souvent des antécédents policiers sinon un casier judiciaire. En tout cas, l'émeute reste un moyen d'expression plus ou moins violent pour certaines catégories de population qui sont dépourvues d'autres moyens.

2. Le terme « émeutes » a souvent été retenu pour qualifier des événements multiformes et violents. Cette désignation sert à décrire des violences collectives qui se déroulent dans les espaces publics et se traduisent par des attaques contre des habitants appartenant à un groupe ethnique (émeute raciale) et/ou contre les forces de police ainsi que par des destructions (incendies de bâtiments ou de véhicules) assorties de pillages (magasin, concessions automobiles).

3. Nous proposons ici une définition minimum, qui est un point de départ de l'analyse et non un aboutissement. Une émeute correspond à une concentration dans l'espace et dans le temps de comportements agressifs et destructeurs. Les motivations des participants sont diverses et mal connues

(haine raciale, discriminations sociales, conflit avec la police, engagement politique ou religieux) car peu ou pas étudiées.

II. Etat des lieux en Europe

4. La difficulté de définition et le caractère protéiforme des émeutes expliquent en partie cette lenteur à appréhender les émeutes. Selon le Forum Européen pour la Sécurité urbaine, « *ces situations sont souvent à la source de malentendus, de peurs, de violences, de replis sur soi mais aussi de perte de confiance dans les institutions et dans leur capacité à apporter des réponses.*¹ » Chaque pays a une manière différente de comptabiliser les infractions qui constituent les « éléments de base », les atomes qui forment une émeute (vols, incendies, destructions de véhicules, agression contre les policiers, atteintes physiques à l'intégrité des personnes etc...). Surtout, l'approche par le système pénal (police et justice) aboutit à rechercher la responsabilité d'un individu donné dans la commission d'un délit précis. De sorte que la dimension collective du phénomène est mal appréhendée. Or, il s'avère que cette dimension collective est centrale dès lors qu'on veut étudier les émeutes.

5. Il est nécessaire de rappeler que chaque émeute s'inscrit dans un contexte national bien particulier et que toute uniformisation de ce phénomène est à proscrire. Néanmoins, il est possible de distinguer deux types d'émeutes, les émeutes de type « raciales » ou « ethniques » lorsque ces dernières opposent des communautés ethniques, linguistiques ou religieuses entre elles, et les émeutes sociales et politiques lorsque des affrontements se cristallisent autour de différences ou de revendications sociales ou d'une remise en cause de l'autorité publique, étatique. Il est également possible que les origines de ces deux types d'émeutes soient mêlées et que les causes des premières sous-tendent les causes des secondes.

i. Emeutes raciales

6. Une « émeute raciale » se définit comme une violente explosion de troubles civils, dont le caractère racial ou ethnique représente un facteur essentiel. Ces émeutes reflètent bien souvent un sentiment de colère éprouvé par des groupes minoritaires socialement et économiquement défavorisés à l'égard des brutalités policières, des contrôles au faciès, du racisme institutionnel et vivant dans des environnements urbains dégradés. Les émeutes raciales se déroulent à chaque fois dans des quartiers défavorisés, avec une forte présence démographique des minorités, et dans un contexte de tension avec les forces de l'ordre.

7. En Europe, la Grande-Bretagne a été le premier pays confronté aux émeutes raciales puisqu'elle a été concernée par deux fois au début des années quatre-vingt à Bristol en 1980 mais surtout à Brixton en 1981. Cette année-là, 30 villes ont été concernées, suivies par 4 autres en 1982 et des éruptions majeures en 1985 (notamment à Tottenham dans la ville de Londres). En 2001, des « mini-émeutes » se sont déroulées à Bradford, puis à Oldham, Burnley. Enfin, en 2005, de violents affrontements à Birmingham opposèrent les forces de l'ordre aux émeutiers.

8. A Brixton en 1981, ces violentes émeutes qui firent au total trois cents fonctionnaires de police blessés, soixante-cinq civils grièvement blessés, plus d'une centaine de voitures brûlées, près de cent cinquante immeubles endommagés et quatre-vingt-deux arrestations, furent suivies d'un rapport parlementaire (rapport Scarman). Il montra du doigt essentiellement le manque de confiance et de communication entre les services de police et les communautés. Il soulignait par ailleurs les frustrations générées par la situation d'infériorité raciale endémique au sein de la société britannique. Le rapport préconisait de mettre désormais l'accent sur l'ilotage et sur une représentation accrue des minorités ethniques au sein des forces de police. En outre, Lord Scarman invitait instamment le gouvernement à lutter contre les inconvénients liés à l'appartenance raciale et contre le taux de chômage disproportionné² des jeunes hommes noirs de Brixton par un recours à la discrimination positive.

9. La Grande-Bretagne ne fut pas le seul Etat européen touché par ces émeutes ethniques. L'Espagne (émeutes d'El Ejido en février 2000, émeutes d'Alcorcon en octobre 2007 entre jeunes Espagnols et Latino-Américains), les Pays-Bas (Utrecht en mars 2007 et Amsterdam en octobre 2007), le Danemark (février 2008), la Belgique (Anderlecht en mai 2008) ou la Fédération de Russie (affrontements entre Caucasiens et Russes à Kondopoga en Carélie en septembre 2007) ont également connu ce type d'émeutes. Malgré la complexité des facteurs qui interagissent dans ce type d'émeutes, où les éléments migratoires et religieux - notamment à l'égard de l'Islam - peuvent jouer un rôle plus ou moins important selon les situations, ces violences peuvent être qualifiées d'émeutes ethniques.

¹ Manifeste de Saragosse, Forum Européen pour la Sécurité Urbaine, 2-4 novembre 2006.

² Pas moins de 50 à 55 % de cette population était touchée.

10. En dehors du continent européen, en Amérique du Nord notamment, des émeutes raciales entraînèrent la mort de plusieurs personnes, notamment à Los Angeles en 1992 dans ce qu'on a appelé les émeutes « Rodney King », du nom de ce conducteur noir sans défense passé à tabac par des policiers. Des émeutes de plus faible ampleur ont éclaté dans d'autres villes américaines, notamment à Las Vegas, Atlanta et San Francisco, ainsi que, dans une moindre mesure, à Oakland, New York, Seattle, Chicago, Phoenix, Madison et Toronto (Canada).

ii. Emeutes sociales et politiques

11. Les émeutes sociales et politiques sont bien souvent des émeutes en réaction face à une discrimination et une exclusion sociale, économique, humaine et/ou géographique et elles se traduisent par des réactions violentes face aux forces de l'ordre ou aux représentants de l'Etat, jugés responsables de ces problèmes sociaux. La discrimination sociale touchant plus les immigrés et les étrangers, ces émeutes peuvent prendre un aspect racial mais le passage de l'émeute sociale à l'émeute raciale n'est jamais automatique et dépend bien souvent des spécificités nationales ou régionales. De plus, et l'exemple du Danemark le prouve, l'exclusion sociale, même si elle est un facteur majeur, n'est pas systématique dans le déclenchement d'émeutes. Au Danemark, alors que le taux d'emploi pour les immigrés a augmenté de 50% ces quinze dernières années, c'est plus la discrimination et la stigmatisation qui sont les causes premières des émeutes.

12. La France a été le pays le plus touché par ces émeutes sociales. C'est ce que l'on a appelé la crise des banlieues, aboutissement de plusieurs décennies de politique de la ville sans résultats qui conduisit à l'établissement de banlieues, sorte de « ghettos » suburbains où se sont progressivement installés les classes populaires, les travailleurs pauvres et parmi ces classes populaires, les différentes générations de travailleurs immigrés, notamment maghrébines. L'absence de mixité sociale a conduit à augmenter la pauvreté et l'insécurité et surtout, a fait de ces banlieues, des zones géographiques discriminées. Par association, de nouvelles discriminations et une forme de racisme à l'égard des enfants d'immigrés se perpétuent sur les questions de logement ou de travail par exemple.

13. De nombreuses émeutes ont tenté d'alerter les pouvoirs publics (Vénissieux en 1981, Vaulx-en-Velin en 1990) mais c'est en octobre 2005 que la France connaît une vague d'émeutes sans précédent sur l'ensemble de son territoire.

14. Au cours de la nuit du 25 octobre 2005, dans la banlieue parisienne de Clichy-sous-Bois, deux jeunes français issus de l'immigration sont électrocutés et un troisième grièvement blessé alors qu'ils cherchaient refuge dans un transformateur à haute tension pour échapper, semble-t-il, à la police. Le même soir, des véhicules sont incendiés en signe de protestation et les jeunes du quartier s'attaquent à des locaux de la police et bâtiments publics ; ces émeutes ne tardent pas à s'étendre aux villes et départements voisins, prenant de plus en plus d'ampleur. La rumeur selon laquelle une grenade lacrymogène aurait été lancée contre une mosquée de Clichy le 30 octobre provoque un regain de tensions, bien qu'elle se soit par la suite révélée fausse et, le 2 novembre, une femme handicapée est gravement brûlée dans l'incendie d'un bus à Sevran, en Seine-Saint-Denis.

15. Les déclarations du ministre français de l'Intérieur, quelques jours auparavant, qualifiant certains habitants des banlieues de « racaille »³ et voulant « nettoyer au Karcher »⁴ ces quartiers, cristallisent la colère des émeutiers. A partir du 3 novembre 2005, les émeutes se propagent à la France entière et à d'autres pays, et très rapidement les incendies de véhicules et les arrestations se multiplient ; établissements scolaires, crèches, commissariats, édifices publics et certains lieux de culte sont également la cible de ces débordements.

16. L'ampleur des violences commence à diminuer après la proclamation de l'état d'urgence pour une période de douze jours (qui sera étendue ensuite à trois mois) le 8 novembre et le retour à la normale est annoncé le 17 novembre. Au total, approximativement 8 973 véhicules auront été incendiés, 2 888 personnes arrêtées (dont la plus jeune était âgée de dix ans) et 126 fonctionnaires de police blessés. Une première estimation de la Fédération française des sociétés d'assurance évaluera le montant des dommages à plus de 200 millions d'euros.

³ Ces propos avaient été tenus par le ministre à l'occasion d'une visite effectuée le 25 octobre à Argenteuil (Val-d'Oise) à l'occasion de la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de lutte contre les violences urbaines.

⁴ Promesse faite par le ministre aux habitants de « la cité des 4 000 » à La Courneuve, en Seine-Saint-Denis, à la suite du décès d'un enfant de 11 ans, Sidi Ahmed, abattu lors d'une rixe entre bandes rivales.

17. Les récentes violences survenues à Montfermeil fin mai et début juin 2006 et à Villiers-le-Bel en novembre 2007 ont ravivé la crainte que d'autres explosions de même nature puissent se déclencher à tout instant.

18. En Italie, des émeutes ont également opposé forces de l'ordre et émeutiers. A chaque fois, les affrontements étaient dirigés contre les représentants de l'Etat, accusés d'agir contre la volonté populaire. Ce fut le cas à Gênes, à l'occasion du sommet du G8 en 2001 et qui fit un mort, ou à Naples, en décembre 2007 et en janvier 2008 lors de la crise des ordures. La population napolitaine s'opposa avec violence à l'ouverture d'une décharge en plein air, nuisible pour les riverains. Les violences se répandirent à toute l'Italie puisque le transfert de ces ordures vers d'autres provinces du pays provoqua de nombreuses échauffourées, en Sardaigne, dans les Pouilles et dans les Abruzzes. La Finlande en 2006, la Suède et la Grèce en 2007 ont également dû faire face à des émeutes menées par des jeunes.

III. Les causes

19. Parmi les différentes causes entraînant la manifestation d'émeutes urbaines, chaque cas répond à une situation particulière où une ou plusieurs causes décrites ci-dessous sont à l'origine de leur déclenchement. Parfois, une cause peut en entraîner une autre et il existe également certains exemples où toutes les causes étaient présentes. La violence des émeutes en fut alors beaucoup plus forte. Ce fut le cas par exemple à Brixton en 1981 qui connaissait un grand nombre de difficultés sociales identiques à celles des banlieues françaises : un chômage élevé, une criminalité importante, des logements insalubres, aucun équipement et une population minoritaire très nettement visible ; à cela s'ajoutait une antipathie pour les policiers, par qui la jeunesse noire se sentait injustement prise pour cible.

i. Pauvreté et chômage

20. Tous ces incidents et émeutes survenus en Europe dans un passé récent ont éclaté dans des quartiers défavorisés. Dans les banlieues françaises par exemple, le taux de chômage est deux fois supérieur à la moyenne nationale, tout comme le taux d'abandon scolaire, tandis que les revenus des ménages y sont en général inférieurs de 40 %, les centres médicaux moitié moins nombreux et la délinquance 50 % plus importante. Les emplois non qualifiés et faiblement rémunérés et les contrats temporaires⁵ qui sont le lot d'une bonne part de la population active des banlieues sont extrêmement vulnérables aux fluctuations de l'économie nationale. Cette précarité et cette pauvreté alimentent les frustrations et le ressentiment, ainsi que la conviction de n'avoir « rien à perdre », qui pousse plus facilement au passage à l'acte. Selon Alain Bertho, les « *jeunes, immigrés, précaires sont à la ville-monde ce que les ouvriers ont été à l'usine: les plus dominés dans l'atomisation.*⁶ ».

ii. Des logements délabrés

21. Les banlieues sont souvent définies comme des zones périphériques en déclin, dans lesquelles se concentre une forte densité de logements sociaux dégradés ; elles sont également qualifiées de ghettos suburbains. La plupart des projets immobiliers de grande ampleur réalisés entre les années 1950 et 1970 obéissaient à de nobles intentions : il s'agissait de loger les populations pauvres et les travailleurs immigrés⁷. Cette politique de regroupement des travailleurs immigrés au sein des mêmes quartiers n'a pas favorisé la mixité sociale et, avec la montée du chômage, ont été la cibles de sentiments xénophobes. Aux Pays-Bas, par exemple, les quartiers regroupant les travailleurs immigrés et les « allochtones » sont appelés quartiers noirs et cela non pas en raison de la pollution.

22. Ces immeubles édifiés à la hâte n'ayant pas soigneusement été entretenus, nombre d'entre eux se sont détériorés au point de devenir indignes d'abriter des êtres humains, insalubres et dangereux. La quasi-totalité des familles qui ont les moyens de quitter ces quartiers démenagent, ce qui contribue à la concentration et à la ségrégation sans cesse croissante des catégories les plus défavorisées de la société.

⁵ Selon le Premier ministre Dominique de Villepin, 70 % des nouveaux contrats de travail signés en France sont temporaires et la moitié d'entre eux s'étendent sur une période inférieure à un mois ; cette proportion atteint 80 % pour les jeunes.

⁶ Colloque international, anthropologie des cultures globalisées : terrains complexes et enjeux disciplinaires, Québec, 7-11 novembre 2007.

⁷ L'ordonnance du 2 novembre 1945 prise par le gouvernement français proclamait expressément le désir de compenser les pertes occasionnées par le conflit en insérant de « bons éléments d'immigration dans la société française ». De nombreux autres pays européens ont ouvert de la même manière leurs portes à l'immigration pour les besoins de la reconstruction durant l'après-guerre.

Le souci d'améliorer l'état de ces logements manifesté par les milieux politiques survient généralement en réaction à une situation, plutôt que de manière préventive. Approximatives et improvisées, ces politiques nationales se sont dans l'ensemble révélées inefficaces.

23. La France et le Royaume-Uni sont ceux qui ont construit le plus de logements sociaux de type « cités » ; ils sont également, peut-être par voie de conséquence, ceux qui ont connu le plus grand nombre de violences urbaines dans ces espaces. C'est principalement la jeunesse de quartiers urbains pauvres et délabrés, où sévit la ségrégation, qui a été impliquée dans la majorité des incidents, lesquels semblent avoir été nourris par des tensions raciales croissantes à l'intérieur et autour de ces zones. Des portes paroles belges, danois et allemands ont tous estimé que la relative absence de grands projets de logements sociaux dans leurs pays expliquait en partie que ces derniers n'aient pas connu dans des proportions analogues les graves émeutes dont la France a été le théâtre. Mais le problème n'est pas de savoir s'il faut une politique de logement social ou non mais une meilleure application de cette dernière qui tient compte notamment de la mixité sociale et d'un urbanisme à taille humaine c'est-à-dire de logements collectifs de deux ou trois étages ou de logements individuels.

iii. *Discrimination et marginalisation sociale*

24. Bien que la quasi-totalité des émeutiers soient des citoyens européens, bien souvent de deuxième ou de troisième génération d'immigrés, qui ont vécu toute leur existence sur le continent, ils sont fréquemment présentés comme ayant le sentiment d'être tenus à l'écart de la société européenne et victimes de stigmatisation et de discrimination sur le marché du travail. « *Les jeunes veulent tout casser parce qu'ils en ont assez d'être appelés « allochtones », ou de se voir refuser du travail sous prétexte qu'ils ne parlent pas assez bien le néerlandais, alors qu'ils sont nés et ont grandi ici* » rappelle Aïcha Azzough, assistante sociale de Slotervaart, quartier d'Amsterdam qui fut le lieu de violentes émeutes en octobre 2007.⁸

25. Le discours politique et les médias désignent régulièrement les jeunes des banlieues comme une menace, en faisant de petits délinquants et fondamentalistes sexistes, voire des violeurs et terroristes en herbe. Selon des études menées en France, parmi plusieurs candidats présentant des références analogues, un nom à consonance maghrébine ou une adresse dans un quartier sensible suffisent à diviser par cinq les chances du postulant d'obtenir un entretien. Cette discrimination dans les domaines de l'emploi, du logement ou de l'éducation pénalisent un peu plus une population qui socialement est déjà désocialisée et discriminée et pour qui la violence devient le seul moyen d'expression ou de revendication. Il est symptomatique de constater que l'école de Slotervaart fut parmi les premières écoles en terme d'échec scolaire.

26. En dehors de la question de l'inégalité des chances et de la sous-représentation des minorités visibles au sein de la direction des entreprises et du gouvernement, les jeunes de certains pays manquent de modèles de réussite autres que les artistes et les grands noms du sport. Malgré l'adoption de quelques réformes visant à faciliter l'accès à l'enseignement supérieur, la plupart des gouvernements européens se sont montrés hostiles à l'idée d'une discrimination positive destinée à accroître l'embauche et la représentation des minorités visibles. Une initiative comme celle de Richard Descoings, directeur de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, qui créa une filière spéciale d'accès à l'IEP aux élèves venant de lycées de banlieues, devrait se généraliser.

iv. *Ressentiment à l'égard des services de police*

27. La grande majorité des émeutes récentes et anciennes évoquées dans ce rapport étaient attisées par un ressentiment à l'égard de ce qui était perçu comme la prise pour cible par la police des minorités visibles et/ou un usage excessif de la force ; elles ont éclaté le plus souvent à l'occasion d'un affrontement avec les forces de l'ordre. Il a fréquemment été reproché aux tactiques de fermeté policière employées pour réprimer les émeutes d'aggraver les tensions et de susciter de nouvelles violences. En outre, l'état d'urgence décrété en Conseil des Ministres et voté par l'Assemblée nationale française a été condamné par de nombreuses organisations qui y voyaient une connotation répressive rappelant l'époque coloniale.

28. « *L'hostilité des habitants contre la présence des forces de l'ordre dans leur quartier est palpable, comme le manque de confiance en l'Etat et les institutions publiques* » estime le Centre d'analyse stratégique.⁹ Ainsi, la police est perçue comme le représentant des pouvoirs publics, de l'Etat et encore plus comme son « *bras armé* » et ne joue plus selon les habitants de ces quartiers, son rôle d'arbitre indépendant

⁸ Libération, 24 octobre 2007

⁹ Centre d'analyse stratégique. Les violences urbaines : une exception française ? Enseignement d'une comparaison internationale, note de veille n°31, 23 octobre 2006.

dans la résolution des conflits. Le ressentiment à l'égard des services de police est d'autant plus fort que non seulement, il symbolise un Etat jugé injuste mais qu'il est également l'instrument de nouvelles injustices selon les émeutiers, c'est-à-dire les contrôles à répétition, les éventuelles bavures.

29. Les rapports souvent conflictuels entre les minorités visibles ou les habitants de quartiers défavorisés tiennent également à l'inexpérience et au manque de formation de certains policiers. En effet, les forces de police présentes dans ces zones sensibles sont souvent composées de jeunes policiers sans aucune expérience et surtout sans aucune formation sur les réalités et les problèmes existant dans ces banlieues. Ainsi, des policiers plus expérimentés et mieux formés pourraient apporter des solutions plus adéquates, notamment en termes de prévention.

v. *Couverture médiatique*

30. La question des médias et de leur contribution à la violence a également alimenté la polémique. Les médias s'étaient vus reprocher autrefois d'encourager, par leur décompte des véhicules incendiés, les destructions matérielles, en instaurant une compétition entre les différents foyers d'agitation urbaine ; aussi certaines sources d'information avaient-elles décidé de s'abstenir de publier des statistiques quotidiennes. Au cours des émeutes d'octobre et de novembre 2005, la plupart des sources médiatiques françaises ont donné un compte-rendu quotidien du niveau de violence, contrairement à la Belgique, où le gouvernement s'est efforcé de limiter les comptes-rendus publics des événements, pour éviter autant que faire se pouvait de nouveaux délits inspirés des précédents.

31. Certaines sources ont relevé que les émeutes ont été l'occasion d'attirer l'attention du public et du gouvernement sur des quartiers et des populations souvent commodément négligés, victimes d'une absence de canaux de communication légitimes et efficaces. D'autres observateurs ont mis en garde contre cette focalisation médiatique négative, susceptible de stigmatiser davantage ceux qui en étaient l'objet. La couverture étrangère des événements a eu en particulier tendance à dramatiser les causes et l'ampleur des émeutes, surtout en ce qui concerne leur évolution en France.

vi. *Autres causes invoquées*

32. Divers responsables politiques et sources médiatiques ont également fait preuve d'une dangereuse démagogie vis-à-vis des populations immigrées, notamment musulmanes, vivant dans ces cités en affirmant que ces émeutes avaient été exacerbées par l'extrémisme et le terrorisme islamiques, la polygamie et certains artistes de rap. Plusieurs ONG et groupes sociaux ont réagi en accusant les auteurs de ces propos de racisme, ainsi qu'en leur reprochant de désigner des boucs émissaires et de tenter de détourner l'attention du public des problèmes économiques et sociaux auxquels le pays était confronté¹⁰.

IV. **Des réactions européennes contrastées**

i. *Maintien de l'ordre*

33. Le degré de réaction et de répression policière des pays européens a été variable en fonction de la gravité des violences et de leur perception. En France, où les émeutes ont été les plus répandues et les plus intenses, la proclamation de l'état d'urgence sur le territoire national a étendu les pouvoirs de police, autorisé les perquisitions sans mandat et attribué aux préfets des départements la compétence d'instaurer un couvre-feu et d'interdire la réunion d'importants groupes de personnes. Cette décision a été critiquée par nombre de groupes sociaux et d'intellectuels comme une restriction extrême et injustifiée des droits de la personne, plusieurs sources prédisant qu'une militarisation policière aggraverait la situation ; la violence a diminué cependant régulièrement après l'instauration de l'état d'urgence.

34. A l'inverse, la plupart des autres gouvernements européens ont traité les événements qui se sont produits dans leurs pays comme des actes de délinquance isolés, dépourvus de large mobilisation sociale et d'organisation, jugeant dès lors qu'un accroissement des pouvoirs de police ou un déploiement des forces de l'ordre ne s'imposait pas. Les autorités municipales de Belgique, ont préféré renforcer les mesures préventives et les dispositifs de contrôle social en vigueur plutôt que de recourir à une tactique de fermeté policière. Le ministre allemand de l'Intérieur a vu dans ces incidents violents une criminalité isolée inspirée des exemples extérieurs et s'est soucié davantage de relever les défis de l'intégration que du maintien de l'ordre. De la même manière, le Premier ministre danois a qualifié les événements d'Århus de « bêtises », se refusant, comme l'aurait voulu le Parti populaire danois, à traiter ces troubles comme des actes terroristes au

¹⁰ Notamment le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP), SOS Racisme et la Ligue des droits de l'Homme.

titre de la nouvelle législation de lutte contre le terrorisme, et ne suivant pas les demandes de certains responsables politiques locaux qui exigeaient l'application de mesures policières plus strictes et d'une tolérance zéro.

35. Ces diverses réactions dénotent un manque de perception globale d'une situation plus profonde et encore méconnue dans sa complexité. Les responsables politiques restent assez démunis aujourd'hui pour appréhender ce problème. Malgré les travaux du Forum Européen sur la Sécurité Urbaine, le sujet reste encore inexploré. D'autant plus que les responsables politiques nient souvent la gravité de ce dernier pour éviter de révéler leurs propres échecs sur ce sujet.

ii. *Dialogue social*

36. De nombreux gouvernements ont prévu de renforcer le dialogue social pour comprendre les frustrations sous-jacentes et les motivations de cette violence et pour y remédier. Les services de police danois ont annoncé leur intention de répondre aux perturbations en favorisant le dialogue entre les jeunes et leurs parents, les travailleurs sociaux, la police, les enseignants et les membres des associations de logement. De même, les forces de police belges souhaitaient éviter autant que possible une confrontation entre leurs agents et les jeunes en engageant un dialogue avec la jeunesse des quartiers sensibles. Plusieurs gouvernements de pays modérément touchés, tels que le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas et la Grèce, ont vu dans ces émeutes un avertissement de ce qui pourrait arriver dans leur propre pays si des mesures sociales préventives n'étaient pas prises pour combattre la ségrégation, le chômage et l'aliénation sociale.

iii. *Rénovations urbaines*

37. La concentration des émeutes dans les banlieues dégradées du territoire français a rappelé au gouvernement la revitalisation des zones urbaines « sensibles » prévue dans le programme national de renouvellement urbain de 2003¹¹, qui mettait l'accent sur la réponse donnée aux préoccupations architecturales, économiques et sociales par l'amélioration des conditions de vie¹².

38. En effet, les populations défavorisées et les minorités visibles habitent très souvent dans des quartiers éloignés, désenclavés, à la périphérie des villes (près de voies ferrées ou d'aéroports) et où se succèdent des barres d'immeubles d'une vingtaine d'étages, délabrées et mal entretenues. A cela s'ajoutent la fermeture de commerce de proximité, le manque de lieux de vie (centres sociaux, bibliothèques, cafés, aires de jeu). Cette atmosphère n'offre pas un cadre de vie optimal pour des jeunes qui doivent en plus subir de nombreuses discriminations. Comme le rappelle, la présidente d'une ONG colombienne à Madrid, à propos des émeutes d'Alcorcon, « *il manque effectivement des espaces publics, de sport pour tous ces jeunes (...)* Cherchons à savoir pourquoi ces jeunes, tant Espagnols qu'étrangers, passent tant de temps dans la rue. Le manque de structures familiales est très préoccupant. »¹³.

39. Au Danemark, une commission gouvernementale chargée d'élaborer des stratégies visant à prévenir la formation de ghettos a préconisé l'emploi de mesures incitatives telles que des prêts immobiliers ou des réductions d'impôt accordées aux personnes titulaires d'un emploi à plein temps domiciliées dans des zones sensibles¹⁴. L'Union européenne applique également une stratégie d'aménagement urbain, qui donne la priorité à la participation locale à la prise de décisions et aux partenariats nationaux/régionaux, en vue de

¹¹ Doté de cinq milliards d'euros pour la période 2004-2013, le programme comprend la construction de 250 000 nouvelles unités d'habitation aux loyers subventionnés, la rénovation de 400 000 ensembles existants et la démolition de 250 000 unités.

¹² Il est cependant apparu que les immeubles reconstruits risquaient d'être loués à des loyers plus élevés que ceux qui avaient été démolis, ce qui poussait, par une ironie du sort, les locataires envisagés comme les principaux bénéficiaires de ces améliorations à s'installer dans d'autres quartiers non rénovés, aggravant encore la concentration et la ségrégation des catégories les plus pauvres de la société.

¹³ La Croix, 24 janvier 2007

¹⁴ L'idée-force, fondée sur l'expérience du projet de logement *Vollsmose* d'Odense, consiste à encourager des résidents plus stables à emménager et à dissuader les habitants de déménager lorsqu'ils trouvent un emploi, de manière à accroître le taux de population active global. Henning Kirk Kristensen, président d'une association de copropriétaires de *Vollsmose*, a admis le caractère positif des mesures d'incitation économique, mais a souligné qu'elles devaient s'inscrire dans le cadre d'un projet plus vaste d'aménagement de services collectifs et d'établissements scolaires, ainsi que de traitement des questions sociales.

combattre la ghettoïsation, la discrimination et l'exclusion sociale des immigrés à la périphérie des grandes agglomérations européennes¹⁵.

iv. *Opportunités nouvelles en matière d'éducation et d'emploi*

40. La réponse sociale du gouvernement français aux émeutes a porté principalement sur la réduction du chômage dans les banlieues, surtout parmi les jeunes, la lutte contre la discrimination à l'emploi et la promotion de l'égalité des chances. En matière d'éducation, 5 000 enseignants et auxiliaires supplémentaires seront recrutés pour les zones concernées, 250 « équipes de réussite scolaire » seront créées et une orientation en faveur des carrières de la fonction publique sera proposée dans toutes les universités.

41. La Commission européenne a, dans le cadre d'une stratégie pour l'emploi destinée à créer un marché du travail européen plus diversifié, mis sur pied l'initiative EQUAL destinée à expérimenter différents moyens de remédier à la discrimination et de surmonter les obstacles à l'emploi ; des techniques innovantes, telles que le financement de micro-prêts communautaires pour l'exercice d'une activité au sein de l'économie informelle, ont obtenu des taux de viabilité élevés et sont effectivement parvenues à toucher des populations traditionnellement marginalisées.

v. *Débats sur l'immigration et l'intégration*

42. La plupart des pays européens appliquent à l'heure actuelle une politique d'immigration extrêmement restrictive, mais sont toujours confrontés à l'immigration illégale et à des tensions raciales croissantes. Par suite du vieillissement de la population et de la diminution des taux de natalité, la majorité d'entre eux devraient, selon les prévisions, dépendre de plus en plus de l'immigration pour maintenir une proportion économiquement viable d'actifs au sein de la population totale¹⁶. L'Espagne a ainsi régularisé près de 700 000 sans-papiers en 2005. Les difficultés et les limites des stratégies nationales d'immigration et d'intégration, dont témoignent les récentes violences urbaines, ont en conséquence ravivé le débat sur l'efficacité des politiques européennes d'immigration et ont abouti à diverses propositions de réformes.

43. L'EMCEMO (Centre Euro-Méditerranéen Migration et Développement) basé à Amsterdam mène ainsi plusieurs programmes visant à une meilleure intégration des migrants dans les sociétés occidentales. L'un d'eux, baptisé « *Migration, Développement et Intégration pluriculturels* » souhaite entre autres insister sur les valeurs ajoutées des personnes issues de l'immigration dans le développement de toute société et tente de promouvoir un changement de l'état et de la perception des opinions publiques sur les personnes issues de l'immigration, dans le sens d'une plus grande ouverture à l'autre et aux richesses dont il est porteur.

44. Face aux émeutes, le gouvernement français a durci la législation en vigueur en matière de regroupement familial et d'acquisition de la nationalité française. Le ministre de l'Intérieur a également réitéré sa proposition en faveur d'une immigration reposant sur un système de quotas, qui a rencontré une résistance politique considérable. Une autre proposition, inspirée du dispositif canadien, consistait en une immigration fondée sur le principe du capital humain, avec un système de points déterminant l'admissibilité des candidats à partir de diverses qualités, telles que le niveau d'éducation, les aptitudes professionnelles et les connaissances linguistiques¹⁷. Le 20 juin 2006, le gouvernement danois a annoncé la mise en place d'une carte verte destinée à attirer une main-d'œuvre étrangère qualifiée, qui attribuerait en parallèle des points aux éventuels immigrants qualifiés ; ce nouveau système bénéficie d'un large soutien, y compris de la part du Parti populaire danois, traditionnellement hostile à l'immigration.

45. Les événements sont par ailleurs susceptibles d'accélérer la tendance en faveur de programmes d'intégration officielle à caractère obligatoire, qui se dessine dans certains pays d'Europe. Le ministère allemand de l'Intérieur s'est particulièrement inquiété des violents incidents, jugés symptomatiques des défis

¹⁵ Combiné à un cofinancement local et national incluant le secteur privé, URBAN II consacrera 1,6 milliard d'euros au financement de soixante-dix programmes (portant sur 2,2 millions d'habitants) ciblés sur la revitalisation des espaces bâtis et naturels, l'inclusion sociale, la formation, l'esprit d'entreprise et l'emploi.

¹⁶ Ainsi, les enquêtes menées par l'Institut National de la Statistique et des Études révèlent qu'il faudra porter le solde migratoire positif annuel de 50 000 personnes en 2000 à 250 000 individus en 2020, afin d'assurer le renouvellement de la main-d'œuvre française.

¹⁷ Selon des études comparatives consacrées aux répercussions des institutions gouvernementales sur les perceptions et les réponses nationales à l'immigration, le conflit racial dont souffre l'Europe peut être aggravé par la perception négative des immigrés, considérés comme une éventuelle charge pour la société, qui découle de la position de ces mêmes institutions. À l'inverse, la mise en œuvre d'un système fondé sur le capital humain au Canada depuis plus de dix ans a atténué les tensions en transformant la manière dont le public perçoit les immigrés, conçus comme un atout économique qui s'inscrit dans le cadre d'un programme planifié et soigneusement maîtrisé de développement national.

actuels de l'intégration, surtout en ce qui concerne les mauvais résultats scolaires et l'aptitude linguistique.

46. En Grande-Bretagne, après les émeutes de Brixton en 1981, plusieurs mesures préconisées par les rapports Scarman, Denham et Cattle ont été prises, notamment la promotion du dialogue entre communautés au niveau local grâce à la médiation et à une meilleure prise en compte de la dimension communautaire dans les politiques publiques (éducation, emploi, mixité sociale, etc.)

47. Enfin, aux Pays-Bas où le rapporteur s'est rendu en visite (29-30 mai 2008), un ministre est spécialement chargé de l'Intégration de l'Amélioration des quartiers. Ce ministre, Mme Elle Vogelaar a décidé d'opter pour une approche géographique où 40 quartiers « sensibles » bénéficient de politiques transversales (logement, travail, éducation, sécurité, lutte contre l'alcoolisme, etc.). Ces mesures, prises en concertation avec les acteurs présents sur place (directeurs d'écoles, forces de police, associations de quartiers ou simples citoyens) entraînent une application plus efficace sur le terrain.

V. Les enseignements à tirer et les réponses du Conseil de l'Europe

i. Centre européen de ressources pour la sécurité urbaine

48. Compte tenu de la capacité des émeutes à s'étendre et à se propager au-delà des frontières nationales, la création d'une institution intereuropéenne apparaît essentielle pour faciliter la coopération et l'échange d'informations entre les Etats. Un Centre européen de ressources pour la sécurité urbaine pourrait jouer le rôle d'un coordinateur essentiel entre les administrations nationales, en vue de comparer l'efficacité des tactiques policières destinée à aborder la violence urbaine et les initiatives sociales visant à prévenir l'explosion de nouvelles émeutes.

49. C'est dans cette optique que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, par l'intermédiaire de l'un de ses rapporteurs, M. Jean-Marie Bockel, a proposé la création de ce Centre car « *il apparaissait urgent de mettre en place une structure permettant le développement d'une méthodologie commune de recueil de données, d'échange d'information sur l'évolution des situations nationales, des initiatives innovantes et des exemples de bonnes pratiques.* »¹⁸ Cet organisme pourrait mettre en synergie les acteurs opérant dans les différents domaines de la sécurité urbaine. De plus, ce centre permettrait de définir et de piloter des politiques globales, transversales et d'engager ainsi une prise de conscience de ce problème majeur.

ii. Renforcement des collectivités locales

50. L'efficacité des stratégies de prévention des troubles sociaux et des émeutes, ainsi que de réponse à ces dernières, dépend de leur pertinence dans un contexte local. Les collectivités locales sont les mieux à même de connaître les défis et les besoins spécifiques de leurs quartiers et de leurs habitants, ainsi que d'y être sensibles ; aussi convient-il que le Conseil de l'Europe s'attache à renforcer la capacité de ces autorités à prévenir les émeutes et à y réagir. Il importe que les organismes intereuropéens et les instances nationales jouent un rôle de soutien et de coordination des initiatives locales, en promouvant l'intégration des politiques de sécurité, de la ville et la jeunesse dans un cadre qui permette leur renforcement mutuel, ainsi qu'en contribuant à façonner et à adapter des politiques globales propres à satisfaire les demandes locales. C'est le cas par exemple dans le district de Slotervaart à Amsterdam où le maire, Ahmed Marcouch, a lancé une coordination mixte associant aussi bien le niveau local (district et ville) que le niveau national (Etat) pour prévenir de nouveaux troubles. Il est ainsi démontré qu'une démarche locale peut désamorcer les escalades de violences.

51. Ce renforcement permettra aux collectivités locales de mener des actions appropriées et pertinentes pour traiter à la racine les maux qui engendrent les émeutes. Dans les domaines de la prévention (sécurité, efficacité des services publics de proximité, urbanisme, développement durable) et de l'éducation (politiques envers la jeunesse), les villes doivent donc disposer de moyens supplémentaires qui transformeront la violence et la peur qui sous-tendent bien souvent ces émeutes en une ouverture sur les autres.

iii. Stratégies de lutte contre la discrimination

52. En tant qu'organisation de défense des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe a un rôle important à jouer dans le domaine du racisme et de la discrimination. La Charte urbaine européenne II du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux rappelle qu'« il faut écarter de nos villes toutes les formes de stigmatisation à

¹⁸ La sécurité urbaine en Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapporteur : Jean-Marie Bockel (SOC, France), mars 2006.

l'égard de tel ou tel groupe, qui nuisent gravement au sentiment d'appartenance à la collectivité urbaine, et qui sont le plus souvent à la source des violences urbaines, des incivilités et de l'insécurité ressentie douloureusement par nos citoyens, notamment par ceux qui sont les plus fragiles.¹⁹ » Les initiatives prises pour améliorer l'égalité des chances intensifieront la mobilité sociale et accroîtront le coût relatif de la commission d'actes de violence pour les personnes convaincues de n'avoir « rien à perdre ». Il convient de mener des études supplémentaires sur la pertinence de la discrimination positive et des autres politiques envisageables de réduction de la discrimination à l'embauche pratiquée à l'encontre de groupes défavorisés par leur appartenance ethnique, leur âge ou leur lieu de résidence.

53. Des campagnes en faveur de la non-discrimination sociale, au logement, au travail et à l'éducation pourraient se mettre en place, sur le même modèle par exemple que celles menées par le Conseil de l'Europe contre les discriminations à l'égard des Roms ou contre la violence domestique.

iv. *Autonomisation et participation aux rénovations urbaines*

54. Les efforts politiques déployés en faveur des rénovations urbaines se révèlent nettement plus efficaces lorsqu'ils sont associés à un désir de changement et à une détermination à le réaliser de la part de la population. Si l'on remplace le paternalisme public et la répression par l'autonomisation et la participation stratégiques des communautés défavorisées, ces dernières renoueront avec le sentiment de maîtriser leur propre destin.

55. Il convient par ailleurs que le Conseil de l'Europe aide ces instances locales à convaincre les gouvernements nationaux de donner la priorité à la rénovation des logements et à la construction d'un habitat financièrement accessible plus répandu dans les agglomérations et humainement viable, en mettant l'accent sur les transports publics, l'accès aux services éducatifs, la création d'emplois et un cadre de vie attrayant. Les politiques menées ces dernières années et visant à relier la réhabilitation urbaine à l'utilisation des espaces publics en tant que lieux de rencontres, de contacts sociaux et d'échanges entre les générations et les cultures doivent se poursuivre.

v. *Reconstruire le lien Etat-citoyen*

56. Il appartient au Conseil de l'Europe de s'employer à encourager l'autonomisation citoyenne et sociale des populations locales et à favoriser leur implication dans les stratégies de changement et de maintien de la sécurité, tels que la promotion de la formation d'unités de forces policières conjointes et le renouvellement de partenariats avec la police de proximité.

57. La police de proximité composée soit de fonctionnaires vivant dans ces quartiers défavorisés et d'agents expérimentés permettra d'atténuer ce sentiment de méfiance ou de violence à l'égard de ce service public. Cette politique préventive doit donc reconstruire une nouvelle relation entre policiers et habitants des quartiers défavorisés et redéfinir la place de la police dans la ville du 21^e siècle en la déterritorialisant notamment.

58. Ainsi, les politiques publiques doivent se donner comme priorité la reconstruction du lien de confiance qui existait entre l'Etat et ses citoyens, ce lien qui mobilise les électeurs et qui assure la sécurité des personnes. « *On l'oublie trop souvent, ce dont souffrent ces quartiers ce n'est pas seulement d'un déficit de cohésion sociale ou d'une dégradation des territoires mais d'un déficit démocratique et politique* » souligne les sociologues Michel Kokoreff, Odile Steinauer et Pierre Barron²⁰.

59. Il faut donc revenir à un esprit de prévention car le « *recours à la conciliation, à la médiation, à l'arbitrage apaise les relations à partir de règles et de normes proches de nos traditions et de nos usages ; les liens de proximité, de convivialité et de communauté et le sentiment d'appartenir à une ville communautaire et multiculturelle sont renforcés.* » estime le Forum Européen pour la sécurité urbaine²¹.

¹⁹ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Charte urbaine européenne II, manifeste pour une nouvelle urbanité, résolution 269 (2008).

²⁰ « Les émeutes urbaines à l'épreuve des situations locales », Sociologies, Revue scientifique internationale, juillet 2007.

²¹ Manifeste des villes « sécurité et démocratie », Naples, décembre 2000.

vi. *Stratégies d'immigration et d'intégration*

60. Les projections des besoins en travailleurs immigrés en Europe montrent une augmentation constante dans les années qui viennent ; les tensions actuelles et les défis de l'intégration s'intensifieront donc probablement à l'avenir et pourraient conduire à une explosion de violence plus dramatique et plus étendue encore. Il importe que le Conseil de l'Europe encourage les études comparatives consacrées à l'efficacité des stratégies d'immigration et d'intégration, tant en Europe qu'à l'extérieur du continent, et promeuve la diffusion et la mise en œuvre de leurs conclusions. Il s'avère notamment indispensable de disposer d'outils efficaces qui permettent de prévoir les besoins en main-d'œuvre ; la création d'observatoires de l'emploi et des migrations attachés à des secteurs professionnels particuliers et à des régions précises pourrait être un moyen de combler cette lacune.

VI. Propositions pour éviter de nouvelles émeutes et améliorer la gestion des crises

61. Trois éléments (pauvreté, ségrégation ethnique et sociale, hostilité mutuelle des forces de l'ordre et des minorités) semblent devoir retenir l'attention du fait de leur généralité à travers les pays. La connaissance des émeutes à travers l'Union européenne doit être améliorée par étapes successives.

62. Une première recension qualitative doit être opérée dans les Etats membres afin de déterminer les types d'émeutes qui s'y produisent le cas échéant. Cette recension doit être centrée sur les grandes métropoles qui sont le principal théâtre des émeutes. Un groupe de travail sur la mesure quantitative des émeutes devrait ensuite être mis sur pied de manière à permettre la comparaison à terme, ou tout au moins des termes de comparaison, au niveau des agglomérations. Les facteurs sociaux, démographiques, économiques et ethniques doivent être mesurés et analysés de façon transversale.

63. Par ailleurs, les pratiques policières, identifiées par divers rapports officiels ainsi que des travaux sociologiques, pouvant poser problème doivent être mieux expliquées et respectueuses de la loi, de la dignité humaine et des droits de l'homme. Comme le rappelle le Manifeste de Saragosse (novembre 2006) *« la police doit intégrer dans son action des paramètres de déontologie et d'évaluation qualitative, en maintenant un haut niveau d'éthique et d'efficacité dans l'exercice de leur fonction, qui doit se faire au sein de la communauté et pour la communauté. »* Ainsi, la question des relations entre les forces de l'ordre et minorités doit être identifiée par les autorités politiques, et les moyens de les améliorer recherchée, notamment par la généralisation de politiques de prévention.

64. Les moyens d'anticiper les émeutes par une meilleure connaissance statistique des contextes locaux, mais également par celle des trajectoires des villes pourraient être établies. La possibilité de construire des échelles de risque (sur le modèle de l'échelle de Richter) pourrait être envisagée.

Annexe

Visite de Roland Blum, rapporteur, aux Pays-Bas (29-30 Mai 2008)

Jeudi 29 mai

- 9h30 Départ pour La Haye
- 11h Rencontre avec **Josien Kuiper**, responsable du Plan d'action pour les communautés à problèmes au ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Intégration des quartiers (VROM)
- 14h Rencontre avec **Jean-Michel Causso**, ambassadeur de France aux Pays-Bas
- 15h Départ pour Amsterdam
- 16h30 Rencontre avec **Paul Scheffer**, Professeur en sociologie urbaine à l'université des sciences sociales d'Amsterdam

Vendredi 30 mai

- 8h Départ pour La Haye
- 9h30 Rencontre avec **Robert Flos**, conseiller du ministre de l'Intérieur pour les questions des quartiers et conseiller municipal d'Amsterdam
- 11h Départ pour Amsterdam
- 13h Rencontre avec **Ahmed Marcouch**, Maire du district de Slotervaart (Amsterdam), chargé de la sécurité et de la jeunesse
- 14h Visite du quartier de Slotervaart
- 15h30 Rencontre avec **Abdou Menebhi**, président d'EMCEMO (Centre Euroméditerranéen pour les Migrations et le Développement)

Commission chargée du rapport : commission des questions sociales, de la santé et de la famille

Renvoi en commission : Doc. 10782, renvoi n°3166 du 23 janvier 2006

Projet de résolution adopté par la commission le 26 juin 2008

Membres de la commission: Mme Christine **McCafferty** (Présidente), M. Denis **Jacquat** (1^{er} Vice-Président), Mme Minodora **Cliveti** (2^{ème} Vice-Présidente), Mme Darinka **Stantcheva** (3^{ème} Vice-Présidente), M. Francis Agius, M. Konstantinos Aivaliotis, M. Farkhad Akhmedov, M. Vicenç **Alay Ferrer**, Mme Sirpa **Ask-Seljavaara**, M. Jorodd **Asphjell**, M. Lokman **Ayva**, M. Zigmantas Balčytis, M. Miguel Barceló Pérez, M. Andris Berzinš, M. Jaime Blanco García, M. Roland **Blum**, Mme Olena Bondarenko, Mme Monika Brüning, Mme Boženna **Bukiewicz**, Mme Karmela **Caparin**, M. Igor Chernyshenko (remplaçante : Mme Tatiana **Volozhinskaya**), M. Imre **Czinege**, M. Karl **Donabauer**, Mme Daniela Filipiová, M. Ilja Filipović, M. André Flahaut, M. Paul **Flynn**, M. Pernille Frahm, Mme Doris Frommelt, M. Renato Galeazzi (remplaçant : M. Manfred **Pinzger**), M. Henk van Gerven, Mme Sophia Giannaka, M. Stepan Glăvan, M. Marcel **Glesener**, M. Luc Goutry, M. Claude Greff (remplaçant : M. Laurent **Béteille**) M. Michael **Hancock**, Mme Olha Herasym'yuk, M. Ali Huseynov, M. Fazail Ibrahimli, Mme Evguenia Jivkova, Mme Marietta Karamanli, M. András Kelemen, M. Peter Kelly, Baroness Knight of Collingtree (remplaçant : M. Tim **Boswell**), M. Haluk **Koç**, M. Andrija Mandić, M. Michal Marcinkiewics (remplaçant : M. Marek **Wikiński**), M. Bernard **Marquet**, M. Ruzhdi Matoshi, Mme Liliane **Maury Pasquier**, M. Donato Mosella, M. Felix Müri (remplaçante : Mme Doris **Stump**) Mme Maia Nadiradzé, Mme Carina **Ohlsson**, M. Peter **Omtzigt**, Mme Lajla **Pernaska**, Mme Marietta de Pourbaix-Lundin, M. Cezar Florin Preda, Mme Adoración Quesada Bravo (remplaçante : Mme Blanca **Fernandez-Capel**), Mme Vjerica Radeta, M. Walter Riester, M. Andrea Rigoni, M. Ricardo Rodrigues, Mme Maria de Belém Roseira, M. Alessandro Rossi, Mme Marlene Rupprecht, M. Indrek **Saar**, M. Fidas **Sarikas**, M. Andreas Schieder, M. Ellert B. Schram (remplaçante : Mme Kristinn H. **Gunnarsson**), M. Gianpaolo Silvestri, Mme Anna **Sobecka**, Mme Michaela **Šojdrová**, M. Oleg Tulea, M. Alexander Ulrich, M. Mustafa **Ünal**, M. Milan Urbáni, Mme Nataša Vučković, M. Dimitry Vyatkin (remplaçante : Mme Svetlana **Goryacheva**), M. Victor Yanukovich (remplaçant : M. Ivan **Popescu**), Mme Barbara Žgajner-Tavš, M. Vladimir Zhidkikh, Mme Naira **Zohrabyan**

N.B.: Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés en **gras**

Secrétariat de la commission: M. Géza Mezei, Mme Christine Meunier, M. Laurent Pfaadt