



SÉCURITÉ HUMAINE

Pratiques Urbaines de Sécurité et de Sûreté

Recueil d'expériences à l'usage des autorités locales



OBJECTIFS

Le projet de recherche-action « Sécurité Humaine : Pratiques Urbaines de Sécurité et de Sûreté », d'une durée de deux ans (juin 2006-juin 2008), est une coopération entre les Nations-Unies (UNITAR, ONU-HABITAT), et différents laboratoires de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) menée sous l'égide de la Vice-Présidence pour les Relations Internationales – Unité Cooperation@epfl (<http://cooperation.epfl.ch/>). Au delà de l'écho que la **recherche** cherchera à avoir dans **l'action** par son partage des connaissances avec les Nations-Unies et les élus locaux des villes étudiées, le projet vise **l'inter-disciplinarité** et le dialogue entre **sciences techniques** et **sciences sociales**.

ANALYSE

La recherche **analysera les transformations contemporaines de la ville, à travers le prisme de la sécurité humaine**. Elle évaluera la capacité des politiques publiques, des actions privées et/ou communautaires à produire des villes plus sûres, pour tous. Dans cette perspective, nous analyserons les effets que menaces – naturelles ou anthropogéniques - ont sur l'environnement urbain et les réponses apportées de sécurité et de sûreté. La sécurité est un défi majeur pour les autorités locales et les réponses doivent être adaptées aux besoins multiples des populations des villes. L'enjeu est de savoir joué de **l'inter-sectorialité** et de la **participation**. Notre analyse des transformations urbaines sera un guide précieux incitant à la bonne gouvernance des villes.

La rédaction et la publication d'une méthodologie de recherche issue de la concertation entre les laboratoires impliqués devra permettre la mise en place d'un travail théorique interdisciplinaire visant à accorder la recherche aux **Objectifs de Développement du Millénaire** (MDG's) définis par les Nations Unies et servant de cadre de référence politique des acteurs du développement.

PRATIQUES

Faisant état de la diversité des contextes géographiques, socio-politiques, économiques et environnementaux, nous réaliserons **dix études de cas** qui, par leurs spécificités et leur complémentarités, constitueront des « **idéaux-types** » emblématiques de la diversité des politiques et des actions menées en matière de sécurité (sécurité/sûreté) dans le monde. On étudiera la perception que les habitants ont des projets en lien avec la sécurité ou la sûreté, et les liens qu'ils établissent entre bien-être et « sécurité ».

La méthodologie de recherche servira d'encadrement des études de cas et sera distribuée aux consultants chargés des recherches de terrain, ainsi qu'aux autorités locales impliquées, pour favoriser l'engagement de la **recherche** dans **l'action**.

FORMATION

La **formation des autorités locales** aux enjeux des politiques de sécurité et aux conditions de création d'un « bien-être urbain » et d'un « vivre-ensemble » sera assurée par le programme de coopération décentralisée de l'Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche (UNITAR). Des ateliers de formation destinés aux autorités locales permettront d'assurer à la fois leur compréhension des enjeux de la sécurité humaine et leur apprentissage à travers des outils d'auto-évaluation et de partage des connaissances, dispensés par l'UNITAR.

L'ONU-HABITAT participera au projet qui contribuera directement aux activités du Programme « Villes Plus Sûres » visant à améliorer la sécurité urbaine. Les résultats de ce travail seront pris en considération dans les activités de coopération de l'ONU-HABITAT et utilisés dans les « Toolkits » destinés aux autorités locales des villes qui souhaitent répondre aux problèmes d'insécurité à travers une approche préventive et de bonne gouvernance, et pas seulement à travers une action répressive.

Saisir la manière dont se construit la sécurité humaine en milieu urbain passe par l'identification des acteurs concernés et impliqués, des valeurs véhiculées pour répondre à certaines menaces –lesquelles ?- en mobilisant les moyens appropriés.

Les politiques urbaines considèrent de plus en plus les questions de sécurité humaine et les politiques en charge de la sécurité sont de plus en plus impliqués dans la politique urbaine. Nous poserons la question de la gestion des menaces urbaines en vue d'étudier les diverses façons dont les politiques publiques, les stratégies privées et les actions communautaires forment un système de gouvernance de l'action de sécurité humaine. Nous analyserons alors les effets de ces actions de sécurité humaine sur la transformation des espaces urbains.

PROBLEMATIQUE

Deux lignes d'interrogations définissent les axes de notre problématique :

1. Quelle est la genèse des différents composants du système de gouvernance en matière de sécurité ? Comment s'articulent les différents intervenants sur la sécurité ?

Nous nous intéresserons en particulier à la définition des problèmes à résoudre et des objectifs visés, aux types d'interventions prévus, aux groupes ciblés, aux instruments mis en œuvre et aux modalités concrètes de leur application.

2. Quel est l'impact de cette gouvernance sur les transformations urbaines ?

Le risque de fragmentation est important, et nous souhaitons comprendre en quoi il est la conséquence du défaut d'harmonisation des différentes interventions en matière de sécurité.

A partir de dix études de cas choisies pour être significatives d'un aspect particulier de la problématique, nous chercherons à comprendre s'il y a globalisation de politiques et d'actions identiques. On cherchera en particulier à établir s'il existe désormais un seul modèle de politiques et d'actions de sécurité des villes ou si les contextes distincts, bénéficient d'approches spécifiques et s'adaptent à la particularité de leur ville.

QUESTIONS DE RECHERCHE

Partant de cette problématique, nous proposons deux axes de questionnements multiples qui articulent les deux lignes problématiques : (1) la construction des actions publiques, privées et communautaires suivant les impératifs de la sécurité, et (2) l'impact territorial des politiques de sécurité.

Question 1 : La sécurité devient un registre de justification privilégié pour les politiques publiques, qu'elles soient de sécurité, d'urbanisme, éducatives, sanitaires, etc. En effet, dans la formulation des problèmes politiques, les divers acteurs publics comprennent de façon différente les enjeux des transformations urbaines.

Question 2 : Du fait de l'enclin à la marchandisation de la sécurité, les stratégies publiques d'inclusion s'affaiblissent au profit de stratégies privées d'exclusion qui éloignent géographiquement le riche du pauvre. Mais, lorsque les politiques publiques de sécurité font de la prévention, elles fabriquent de la cohésion sociale en faisant de l'action communautaire leur instrument privilégié d'intervention.

METHODOLOGIE

La méthodologie sera caractérisée par un échange constant entre représentants des différentes « professions de l'espace urbain » et les multiples acteurs qui vivent et agissent dans la ville. Nous proposons une recherche en trois phases :

1. **Corpus de textes et d'analyses** : nous développerons les outils qui nous permettront de recenser et qualifier, au niveau international, les types d'intervention en matière de sécurité humaine et les acteurs concernés.

2. **Micro-caractérisation de la sécurité** : nous réaliserons une monographie de la trajectoire des agglomérations étudiées en matière de politiques de sécurité humaine et d'urbanisation depuis une trentaine d'années. Il faudra identifier les problèmes de sécurité humaine posés, les solutions mises en œuvres et les résultats qu'elles observent. Nous construirons une **grille d'évaluation** des pratiques de sécurité identifiées. Dans chaque ville, deux quartiers jugés significatifs seront sélectionnés pour l'analyse. La micro-caractérisation des contextes étudiés inclut quatre angles d'analyses essentiels : le **territoire**, la **sécurité**, la **configuration institutionnelle** et la **participation**. La recherche nécessitera donc de recourir aux diverses méthodes ethnographiques du **travail de terrain**.

3. **Synthèse générale** : nous présenterons nos résultats lors de table-rondes d'experts qui permettront d'évaluer nos analyses et d'en vérifier les conclusions. Une publication diffusera ensuite les résultats de la recherche et, profitant de la tenue du **Forum Mondial Urbain IV**, un séminaire réunissant des acteurs sociaux, politiques, économiques, publics et privés des dix villes étudiées permettra de clore notre projet en en portant les résultats vers la sphère publique et en assurant la construction et le développement de **coopérations villes à villes**.

SECURITE ET SURETE VERSUS SECURITE HUMAINE

Naissance et développement du concept de Sécurité Humaine

L'emploi de la terminologie et le développement du concept de Sécurité Humaine sont relativement récents dans le champ des sciences humaines et sociales. La Sécurité Humaine « part plutôt d'une définition de l'insécurité comme l'ensemble des menaces politiques, économiques et sociales, environnementales et culturelles qui confrontent les individus dans leur vie quotidienne » (Rioux, 2001). Le concept de Sécurité Humaine recentre la réflexion sur les questions de sécurité à l'échelle de l'individu et de la communauté en se détachant de son acceptation classique de sécurité nationale axée sur la protection des frontières. Il existe une littérature abondante sur le sujet comme en fait état le Programme des Politiques Humanitaires et de la Recherche sur les Conflits de l'Université d'Harvard, ou les recherches sur la Sécurité Humaine de la fondation *swiss peace*.

Certains théoriciens (Badie, Smouts, 1992, Laroche, 2000) parlent d'un changement d'époque et d'une nouvelle géopolitique contemporaine marquée par la chute du mur de Berlin et avec elle, la fin de la guerre froide et l'ouverture des frontières qui symbolisent le processus aujourd'hui admis de mondialisation. Trois facteurs essentiels fondent cette redéfinition. Premièrement, les conflits sont de moins en moins inter-étatiques, et de plus en plus internes aux Etats. Deuxièmement, la distinction classique entre sécurité nationale et sécurité internationale a perdu de sa pertinence. Les interdépendances croissantes, brouillant les frontières entre l'interne et l'externe, accréditent l'idée que ces deux dimensions de la sécurité sont indissociables : il ne peut y avoir de sécurité internationale lorsque la paix civile est incertaine ; de même qu'il ne peut y avoir de stabilité interne sans paix minimale entre les Etats. Enfin, par l'effet de la mondialisation et du dépassement de la bipolarité, la dimension militaire n'est plus l'élément exclusif des politiques de sécurité. La paix dépend davantage du développement, de la sécurité des ressources, de la préservation de l'environnement et de la protection des droits de l'homme, dont la violation crée non seulement injustices et tensions mais aussi instabilité internationale. Si la violence représentait l'exercice normal du pouvoir pour tout Etat, qui en réglait strictement l'emploi pour les individus et les groupements, la mondialisation a permis de contester ce monopole. « L'étatisme s'est désintégré au contact des nouvelles technologies de l'information au lieu d'arriver à les maîtriser; et ces technologies ont déclenché une puissante dynamique de constitution de réseaux et de décentralisation, et remis en cause, par là même, la logique centralisatrice des instructions venues d'en haut et de la surveillance bureaucratique. Nos sociétés ne sont pas des prisons disciplinées, mais des jungles chaotiques » (Castells, 1999).

La volonté des organisations internationales ou non gouvernementales de protéger les individus contre la violence n'est pas récente et on la retrouve notamment dans la Convention de Genève (1945), la Charte des Nations

Unies (1948) ou la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (1949). Le développement autrefois perçu comme

un processus linéaire de progression des Etats d'un statut inférieur à un statut supérieur, est alors vu comme un devoir de soutien des pays les plus favorisés aux pays les plus défavorisés et l'ingérence dans les affaires intérieures d'un pays est légitimée au regard d'un droit international humanitaire et d'assistance de personnes en danger.

Les premiers signes de l'émergence dans l'action du concept de Sécurité Humaine, datent de 1991, lorsque le Conseil de Sécurité des Nations Unies qualifie de menace contre la paix une atteinte à la sécurité des civils de la part du gouvernement irakien et entrevoit la possibilité de l'emploi de la force (CS/Res. 688/05.04.1991). Cette première prise de position des Nations Unies est suivie de la création des couloirs humanitaires grâce auxquels les casques bleus viennent directement en aide aux populations civiles dont la Sécurité Humaine est menacée (Somalie, Haïti, etc.).

Finalement, c'est le rapport du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), *Les Nouvelles Dimensions de la Sécurité Humaine*, publié en 1994 qui donne véritablement naissance, contenu et reconnaissance internationale au concept de la Sécurité Humaine. Les principaux messages du rapport sont les suivants :

-L'évolution des relations internationales, en particulier la fin de la guerre froide requiert que la question de la sécurité soit repensée et qu'on effectue un passage de la sécurité militaire à la sécurité humaine.

-Les efforts consacrés jusqu'à présent à l'armement doivent être consacrés au développement.

-Pour la plupart des individus, l'insécurité est le fruit de soucis quotidiens, plutôt que la crainte d'une guerre.

-Ces craintes quotidiennes sont susceptibles de toucher les individus tant dans les pays riches que dans les pays pauvres.

- Des domaines comme l'environnement ou la santé qui n'étaient pas auparavant pensés en terme de sécurité deviennent des enjeux clés de la sécurité : la nature de la menace change.

Freedom from fear, Freedom from want : un nouveau paradigme de la sécurité

Le déplacement conceptuel opéré par la Sécurité Humaine

L'élargissement de la définition de la sécurité illustre un déplacement conceptuel à la fois théorique et pratique d'une sécurité classique, fondée sur la protection des Etats, vers une sécurité centrée sur l'individu. Ainsi, la Sécurité Humaine vise avant tout la satisfaction des besoins primaires de sécurité des individus. Avec elle, c'est aussi une nouvelle gestion du risque qui est proposée grâce à la prise de conscience des interdépendances dans la sécurité et de la réponse systémique proposée.

Outre ce regard neuf porté sur ce qui menace les êtres humains et sur la manière d'y faire face, la Sécurité Humaine entraîne un deuxième renversement conceptuel : la sécurité passe d'une position de fin à celle plus instrumentaliste de moyen. Elle devient une reconstruction fonctionnelle et utilitaire de l'avenir de la planète, suivant trois axes de réflexion nouveaux :

- Le premier apporte une nouvelle vision du risque et de sa gestion internationale, où les catastrophes sont alors désignées comme des enjeux politiques et non plus comme des fatalités.
- Le second propose une idée de bien-être qui fait le lien entre le *welfare-state* et l'individu et se demande si le modèle est transposable au niveau international.
- Enfin, ce nouvel utilitarisme mesure l'effet d'interdépendance et relie les différents secteurs de la sécurité. Cette nouvelle interdépendance est fondamentale car elle lie des secteurs qui n'étaient jamais mis en relation auparavant : développement/sécurité, droit de l'homme/sécurité.

Le rapide et substantiel développement du concept au niveau organisationnel a permis de situer le débat dès sa naissance dans la pratique. Etats et organisations internationales qui ont pris part dans les discussions non académiques, mais pour le moins actives, se sont d'ores et déjà divisés sur deux principales acceptations de ce que doit être la Sécurité Humaine : d'un côté, le *freedom from fear* ou conception stricte ; de l'autre le *freedom from want* ou conception large.

Freedom from fear

Les partisans du concept de la Sécurité Humaine entendu comme ***freedom from fear*** prônent le combat (du moins idéologique) contre toutes formes de privation des libertés individuelles et les menaces à la sécurité personnelle.

Le ministère des Affaires Etrangères du Canada joue un rôle moteur dans cette acceptation du concept et explique sa vision:

“Nous avons à cœur de bâtir un monde où les gens seront à l'abri de menaces comme le terrorisme, le trafic des stupéfiants et le commerce illicite des armes légères. (...) La Sécurité Humaine est une approche de politique étrangère axée sur les personnes, qui reconnaît que la stabilité durable est impossible tant que la Sécurité Humaine n'est pas garantie - et que les citoyens ne sont pas protégés des menaces d'atteintes violentes à leurs droits, leur sécurité et leur vie”.

Plus concrètement le gouvernement canadien explore cinq thématiques principales : la protection des civils (protection juridique et physique des civils, enfants et conflits armés civils, responsabilité de protéger), la prévention des conflits (armes de petits calibres, économies de guerre, responsabilité sociale des entreprises, droits de la personne et minorités, renforcement des capacités de médiation, politiques de prévention des conflits), les opérations de paix (élaboration des politiques relatives aux opérations de paix), la gouvernance et la responsabilisation (la CPI et la responsabilisation, la réforme du secteur de la sécurité, les femmes, la paix et la sécurité, la démocratie) et enfin la sécurité publique.

Le Centre sur la Sécurité Humaine, financé principalement par des gouvernements occidentaux (Canada, Royaume-Uni, Suède, Norvège et Suisse) représente aujourd'hui ce courant et publiait

récemment cette vision dans un rapport intitulé : *Human Security Report: War and Peace in the 21st Century*.

Freedom from want

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) fut pionnier dans la conception large de ce qu'est la Sécurité Humaine et la défense du principe du ***freedom from want***. Amartya Sen, en donnant naissance en 1990 à l'indice de développement humain (premier rapport sur le développement humain) a permis de repenser la pauvreté en termes de bien être et de liberté à travers les notions de "capabilités" et de "fonctionnements" et les mesures de longévité, de niveau d'éducation et de niveau de vie. La pauvreté se pense alors autrement qu'en termes strictement monétaires. La Sécurité Humaine entendue comme ***freedom from want***, notamment encouragée par le gouvernement du Japon, souhaite voir se libérer l'individu des besoins élémentaires mesurés par l'indice de développement humain : « *Human security covers all the menaces that threaten human survival, daily, life and dignity (...) and strengthen the efforts to confront these threats* ». Une avancée notable, mais très influencée par la pensée libérale.

La Commission sur la Sécurité Humaine qui s'est établie grâce à l'initiative du gouvernement japonais avec l'appui du gouvernement suédois, de la Banque Mondiale, du PNUD et du Haut Commissariat pour les Réfugiés, issue de ce courant, a œuvré à l'écriture et la publication du rapport *Human Security Now*, et sa vision est aujourd'hui abritée sous l'auspice de l'Unité pour la Sécurité Humaine au sein du Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires. L'unité gère un fond financé par le Japon qui promeut, à travers des projets concrets et appliqués, cette vision de la Sécurité Humaine.

Les adversaires de cette acceptation lui reproche d'« élargir le concept de sécurité sans lui donner une valeur analytique supplémentaire : plus nombreux sont les maux dont on considère qu'ils sont une menace, plus il est difficile d'étudier les relations entre eux »

En 2006, il est important de noter la portée internationale bien plus que nationale que peuvent avoir ces conceptions lorsqu'elles émanent des ministères des Affaires Etrangères du Canada ou du Japon. Elles se réfèrent, toutes deux, aux principes d'intervention humanitaire et de respect des droits de l'homme et peuvent de façon perverse être instrumentalisées pour s'ingérer dans les affaires internes d'un pays, sous prétexte de guerre préventive ou de devoir d'intervention humanitaire. Par ailleurs nombreux sont les critiques des actions humanitaires qu'elles soient de développement ou d'urgence qui y voit une manière toute singulière d'imposer la vision libérale et néo-impérialiste des Etats occidentaux sur les pays dits du Sud.

Finalement le Secrétaire Général des Nations Unies, Kofi Annan, tente de concilier les deux approches en se rapprochant toutefois davantage de la seconde lorsqu'il déclare : « *Human Security in its broadest sense embraces far more than the absence of violent conflict. It encompasses human rights, good governance, access to education and health care and ensuring that each individual has opportunities and choices to fulfil his or her potential (...) Freedom from want, freedom from fear, and the freedom of future generations to inherit a healthy natural environment – these are the interrelated building blocks of human – and therefore national security* ».

NOTRE APPROCHE

Sécurité et sûreté en milieu urbain : bien être et prévention des risques

« La Sécurité Humaine a toujours signifié deux choses essentielles : se libérer de la peur et se prémunir contre le besoin » (PNUD, 1994)

Si les définitions de la Sécurité Humaine sont multiples, elles coïncident sur la nécessité d'établir une sécurité pour tous. De quelle sécurité s'agit-il ? Les deux notions de sécurité et de sûreté renvoient, aux deux conceptions dites de *freedom from fear* et de *freedom from want*. Nous les explorons simultanément et observons les relations qui se nouent entre elles. En quoi la sécurité est-elle intrinsèquement liée à la sûreté ? Et, en quoi la sûreté ne s'établit-elle pas sans la sécurité ? Une dissociation de ces deux termes est-elle possible, ou même réalisée dans la pratique ? Si oui, quels en sont les impacts sur les sociétés urbaines ? La Sécurité Humaine créer des couloirs sécuritaires qui bouleversent la gestion du risque. À l'échelle de la ville, cela implique de travailler sur des transversalités qui n'existaient pas auparavant.

Aujourd'hui, la moitié des habitants de la planète, soit 6 milliards d'hommes et de femmes vivent dans les villes. Malheureusement la résolution adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 16 août 2001, sur les villes et autres établissements humains, est toujours d'actualité : « Nous notons avec une vive préoccupation qu'un citadin sur quatre dans le monde vit en dessous du seuil de pauvreté. Dans de nombreuses villes, confrontées à une expansion rapide, à des problèmes écologiques et à la lenteur du développement économique, il n'a pas été possible de relever les défis que représentent la création d'un nombre suffisant d'emplois, la fourniture de logements convenables et la satisfaction des besoins fondamentaux des citoyens » (A/RES/S-25/2).

La sécurité reste une notion abstraite qui ne peut se mesurer et s'analyser qu'à partir du moment où l'on se penche sur son antonyme, l'insécurité. Or l'insécurité est, elle aussi, une notion subjective qui relève de la représentation que l'individu se fait d'une situation. Et la ville est un terrain particulièrement propice à l'ambiguïté, à l'hétérogénéité et à la complexité dans l'analyse du sentiment d'insécurité : « *Urbanization is a global but heterogeneous process; its intensity and effects vary among regions and social classes. Consequently, often just on the basis of observations made through windows onto the street below, one sees Armageddon and another a brave new world* » (Pedrazzini, Boisteau, 2006).

Le sentiment d'insécurité est perçu de façon variable, selon le temps, l'espace, selon les couches sociales concernées : pour certaines populations, l'insécurité est alimentaire ou sanitaire, tandis que pour d'autres elle traduit la menace du terrorisme, les balles perdues ou les coups inévitables. L'insécurité, générée par la peur et générant de la peur, lorsqu'elle stigmatise les acteurs, encourage parfois l'adoption d'un comportement anormal. Même si certains actes de violence dépendent des émotions spontanées de chacun, l'individu tente de rester rationnel et la pratique de la violence est bien souvent le fruit d'un calcul entre prix à payer et bénéfices à gagner. Le PNUD le soulignait déjà dans son rapport mondial sur le développement humain de

1994, « un échec, total ou partiel, en matière de développement humain engendre des privations, avec leur cortège de pauvreté, de faim, de maladie, d'inégalités persistantes entre communautés ethniques ou entre régions, dans l'accès au pouvoir et à la vie économique. Autant de facteurs susceptibles de dégénérer en violence » (PNUD, 1994).

En d'autres termes, le manque de sécurité et de sûreté provoque chez l'individu un sentiment plus ou moins fort d'insécurité auquel répondent des actions publiques, privées ou communautaires inadéquates ou insuffisantes. Si l'on additionne à l'insécurité des plus démunis, la fréquente stigmatisation qu'ils subissent et qui les désigne comme potentiellement dangereux, alors cette insécurité peut facilement se traduire en actes violents ou délinquants.

La frontière est parfois floue entre violences de l'Etat et violences dans l'Etat, elle l'est tout autant, lorsqu'il s'agit des violences *dans* les villes et des violences *des* villes : le processus accéléré d'urbanisation n'a pas toujours permis l'organisation et la gestion adéquates de la ville avec son cortège de catastrophes et de désastres qui, lorsqu'ils se produisent sur un territoire à forte densité de populations, génèrent nécessairement davantage de victimes.

Les catégories que le PNUD a construites pour analyser le spectre de la Sécurité Humaine (sécurité économique, alimentaire, sanitaire, de l'environnement, personnelle, de la communauté et politique) permettent, selon nous, un diagnostic juste de l'insécurité vécue à l'échelle de la ville et nous choisissons de les retenir non pas pour les analyser séparément mais bien pour comprendre les liens qui s'établissent entre elles.

Il est donc essentiel de mesurer le risque encouru par les individus qu'il soit de nature conflictuel, environnemental, sanitaire, etc. et d'y répondre de façon adéquate : ce qui ne peut se faire que si le diagnostic de l'insécurité est construit avec justesse et pertinence. Etudier la question de la Sécurité Humaine c'est donc choisir un discours transdisciplinaire qui convoque médecins, urbanistes, historiens, etc. Et, au plan local, les administrations auront raison de l'insécurité que lorsqu'elles travailleront **ensemble** et de manière **inter-sectorielle** à la construction d'un meilleur être et d'un meilleur vivre dans la société.