Nations Unies A/CONF.213/14

Douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale

Distr. générale
14 janvier 2010
Français
Original: anglais

Salvador (Brésil), 12-19 avril 2010

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*
Application efficace des principes directeurs des Nations Unies en matière de prévention du crime

Atelier sur les approches pratiques en vue de prévenir la délinquance urbaine

Document d'information**

Résumé

Le présent document présente brièvement certaines grandes tendances de la croissance et de la délinquance urbaines ainsi que des pratiques et des outils adoptés récemment pour prévenir le crime. Il y est expliqué pourquoi la communauté internationale, les États Membres et les autorités locales devraient s'employer bien davantage à investir dans la prévention du crime en milieu urbain.

Il décrit certains problèmes auxquels les zones urbaines, en particulier les mégapoles et les villes à forte délinquance, sont confrontées, comme l'exclusion de certains segments de la population urbaine – habitants des bidonvilles, minorités, migrants et femmes, notamment. Il met en relief certains des progrès et des développements survenus récemment dans la politique intégrée de prévention du crime et dans sa mise en œuvre, comme les méthodes participatives qui visent à intégrer les exclus, ainsi que les outils et les progrès technologiques utilisés pour l'intervention stratégique, l'apprentissage et le renforcement de capacités. Il présente des exemples de bonnes pratiques adoptées par divers pays pour ce qui est d'appliquer les règles et normes internationales de prévention du crime.

Conformément aux instruments des Nations Unies applicables en matière de prévention du crime, à la Déclaration du Millénaire et à la Déclaration de Bangkok intitulée Synergies et réponses: alliances stratégiques pour la prévention du crime et la justice pénale, le présent document énonce un certain nombre de suggestions pour ce qui est d'améliorer la prévention du crime en milieu urbain, d'une part, et d'accroître l'échange d'informations et d'expériences ainsi que l'assistance technique aux niveaux international, régional et local, d'autre part.

* A/CONF.213/1.

** Le Secrétaire général tient à remercier le Centre international pour la prévention de la criminalité d'avoir aidé à organiser l'Atelier sur les approches pratiques en vue de prévenir la délinquance urbaine.

V.10-50175 (F) 040310 050310

Merci de recycler

Table des matières

		Page
I.	Introduction	3
	Progrès accomplis depuis la tenue du onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale	3
II.	Défis urbains: mégapoles et villes à forte délinquance	6
	A. L'expansion de la mégapole et les défis qui se posent aux pays en développement	6
	B. Aggravation des inégalités sociales et spatiales	7
	C. Villes et quartiers à forte délinquance	9
III.	Exclusion, agitation urbaine et minorités	10
	A. Exclusion des jeunes et des migrants	10
	B. Sécurité des femmes	11
IV.	Prévention efficace et durable du crime	12
	A. Mise en œuvre des Principes directeurs applicables à la prévention du crime	12
	B. Enseignements à tirer des mégapoles et des villes à forte criminalité	14
	C. L'intégration par la participation de la société civile	17
	D. Intégration de la problématique hommes-femmes et sécurité des femmes dans les villes	18
	E. Prévention axée sur les problèmes et sur l'action	19
V.	Formation et outils pratiques	20
VI.	Conclusion	21

I. Introduction

1. Lors des réunions régionales préparatoires au douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale (A/CONF.213/RPM.1/1, A/CONF.213/RPM.2/1, A/CONF.213/RPM.3/1 et A/CONF.213/RPM.4/1), plusieurs recommandations ont été faites en ce qui concerne l'Atelier sur les approches pratiques en vue de prévenir la délinquance urbaine. On a souligné que la prévention nécessitait des réponses globales et multisectorielles, non seulement du secteur de la justice pénale, mais aussi de ceux de l'urbanisme et de l'aménagement urbain, de la santé et de l'éducation, de l'emploi et du développement social. On a mis l'accent sur la nécessité de réfléchir aux moyens de réduire l'impact de la criminalité urbaine et de la victimisation sur les habitants des bidonvilles et des quartiers défavorisés, les travailleurs migrants et leurs familles, les minorités ethniques et les femmes, en particulier, ainsi qu'aux moyens d'accroître les initiatives de prévention afin d'aider les enfants et les jeunes par des programmes d'emploi, d'éducation et de réinsertion. On a fortement encouragé la participation active des citoyens et du secteur privé aux initiatives menées par les autorités nationales et locales, ainsi que l'utilisation de méthodes participatives.

2. Au cours des 20 dernières années, on a clairement pris conscience de la nécessité d'intégrer la prévention du crime dans les missions des autorités sous-régionales, nationales et locales, ce dont témoignent, au niveau international, les nombreuses résolutions et recommandations issues, depuis 1990, des sessions de la Commission sur la prévention du crime et la justice pénale et des congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale.

3. La prévention du crime a été un élément important du onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, tenu à Bangkok du 18 au 25 avril 2005, qui a examiné un document d'information intitulé "Atelier 3: Stratégies et meilleures pratiques de prévention du crime, en particulier pour ce qui a trait à la délinquance urbaine et aux jeunes à risque" (A/CONF.203/11 et Corr.1). Dans la Déclaration de Bangkok intitulée Synergies et réponses: alliances stratégiques pour la prévention du crime et la justice pénale (résolution 60/177 de l'Assemblée générale, annexe), adoptée par le onzième Congrès, les États Membres ont souligné la nécessité d'envisager des mesures propres à empêcher l'expansion de la délinquance urbaine, notamment en améliorant la coopération internationale et en renforçant les capacités des services répressifs et du système judiciaire dans ce domaine. Ils y ont également affirmé leur volonté d'accorder une attention particulière à la justice pour mineurs.

Progrès accomplis depuis la tenue du onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale

4. L'Organisation des Nations Unies a adopté deux séries de lignes directrices normatives: les Orientations pour la coopération et l'assistance technique dans le domaine de la prévention de la délinquance urbaine (résolution 1995/9 du Conseil économique et social, annexe) et les Principes directeurs applicables à la prévention du crime (résolution 2002/13 du Conseil économique et social, annexe). Dans sa résolution 2005/22, le Conseil a prié l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) d'accorder l'attention voulue à la prévention du crime afin de

parvenir à une approche équilibrée entre la prévention du crime et les mesures de justice pénale et de mener d'autres initiatives de prévention du crime. À sa seizième session, la Commission a examiné un rapport du Secrétaire général (E/CN.15/2007/11), qui résumait les résultats d'un questionnaire envoyé aux États Membres sur l'utilisation et l'application des règles et normes des Nations Unies portant principalement sur la prévention du crime. Dans sa résolution 2008/24, le Conseil a rappelé que l'Assemblée générale, dans sa résolution 62/175, avait appelé l'attention sur un grand problème qui commençait à se faire jour, la délinquance urbaine. Dans la même résolution, le Conseil a invité les États Membres à intégrer les aspects de la prévention du crime dans tous les programmes et politiques sociaux et économiques pertinents, afin de s'attaquer efficacement aux conditions qui favorisent l'émergence de la criminalité et de la violence. L'UNODC a récemment élaboré des outils pour favoriser l'application des règles et normes de prévention du crime.

5. Les résolutions susmentionnées illustrent le développement du savoir et des compétences qu'ont acquis les gouvernements, les donateurs internationaux, les praticiens, les chercheurs et les organisations de la société civile en matière de prévention du crime. Elles traduisent également l'accroissement des échanges et de l'assistance technique apportée par les instituts membres du réseau du Programme des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale.

6. Ces dernières années, la manière d'appréhender les objectifs du Millénaire pour le développement a, à certains égards, beaucoup évolué. Aujourd'hui, il est communément admis que si la sûreté et la sécurité des citoyens ne sont pas assurées, les huit objectifs ne seront pas atteints et les pays ne pourront pas connaître la prospérité économique et sociale. C'est ce qu'ont démontré de récents rapports de l'UNODC consacrés à l'impact qu'a la criminalité sur des pays de diverses régions et sous-régions, notamment *Crime et développement en Afrique*, publié en 2005; *Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire*[1]; *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribean*, publié en 2007; et *Crime and Its Impact on the Balkans and Affected Countries*, publié en 2008.

7. On reconnaît de plus en plus la nécessité de promouvoir la prévention du crime au niveau international. À titre d'exemple, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement intègrent désormais l'amélioration de la sûreté et de la sécurité locales dans leurs objectifs et programmes[2]. L'Organisation mondiale de la Santé (OMS), depuis la publication de son *Rapport mondial sur la violence et la santé* en 2002, s'attache à promouvoir une approche globale de la prévention de la violence qui inclut l'action des organismes de développement[3].

---

[1] Publication des Nations Unies, numéro de vente: B.07.IV.5.

[2] Voir, par exemple, Mayra Buvinić, Erik Alda et Jorge Lamas, *Emphasizing Prevention in Citizen Security: The Inter-American Development Bank's Contribution to Reducing Violence in Latin America and the Caribbean*, Sustainable Development Department Best Practices Series SOC-141 (Washington, Banque interaméricaine de développement, 2005).

[3] Etienne G. Krug *et al.*, éditeurs, *World Report on Violence and Health* (Genève, Organisation mondiale de la santé, 2002); et Organisation mondiale de la santé, *Preventing Violence and Reducing its Impact: How Development Agencies Can Help* (Genève, 2008).

8. Dans son *Rapport mondial sur les drogues 2009*[4], l'UNODC a fortement mis l'accent sur la gravité de l'impact qu'a la criminalité liée aux drogues sur les villes et les jeunes et sur la nécessité de développer la prévention et la prise en charge. Il a fait valoir que la détérioration de l'ordre public dans les quartiers où les drogues étaient vendues soulignait la nécessité d'accroître l'effort budgétaire pour rendre ces quartiers moins vulnérables à la drogue et à la criminalité en améliorant le logement, les services publics, l'emploi, l'éducation et les loisirs.

9. Ce qui apparaît clairement, par conséquent, c'est qu'il s'est produit, depuis 1990, des évolutions et des progrès considérables dans l'application de mesures préventives plutôt qu'uniquement répressives face à la criminalité et à la violence et que d'importants résultats ont été obtenus pour ce qui est de faire effectivement reculer la délinquance dans un certain nombre de pays. La délinquance, cependant, est également un phénomène en évolution qui est intimement lié, notamment, à la nature du développement des pays et des villes et à chaque nouvelle génération d'enfants, de jeunes et de familles. Il faut donc continuer d'appliquer sans relâche de bons principes de prévention.

10. L'Atelier sur les stratégies et pratiques optimales de prévention du crime, notamment en ce qui concerne la délinquance urbaine et les jeunes à risque, organisé dans le cadre du onzième Congrès, et le recueil de stratégies et de programmes prometteurs relatifs à la prévention de la délinquance urbaine et aux jeunes à risque[5] ont fourni de précieux exemples de pratiques innovantes et efficaces mises en œuvre dans les pays, toutes régions confondues, y compris dans des pays sortant d'un conflit. L'Atelier sur les approches pratiques en vue de prévenir la délinquance urbaine, qui se tiendra dans le cadre du douzième Congrès, sera l'occasion d'étudier de plus près comment l'on pourrait mieux agir en matière de prévention dans les mégapoles et les villes à forte délinquance pour combattre l'exclusion sociale et recenser certains outils susceptibles d'y être utilisés. La prévention de la criminalité urbaine est un thème d'actualité dans la mesure où depuis 2007, la majorité de la population mondiale habite dans des villes.

11. Ces 10 dernières années, la délinquance a eu tendance à se stabiliser dans certaines régions du monde mais elle est inégalement répartie, et la criminalité et la violence demeurent des préoccupations majeures en milieu urbain, en particulier dans les grandes villes des pays en développement[6]. L'urbanisation en soi n'est pas le facteur déterminant; ce sont plutôt la rapidité de l'urbanisation, le sous-équipement des villes et les disparités croissantes de revenus et d'accès aux services qui créent des conditions propices à la criminalité. Ces facteurs limitent l'accès au logement, aux services de santé, à l'éducation, à la formation et à

---

[4] Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.09.XI.12.

[5] Centre international pour la prévention de la criminalité, *Urban Crime Prevention and Youth at Risk: Compendium of Promising Strategies and Programmes from Around the World* (Montréal, 2005).

[6] Voir Programme des Nations Unies pour les établissements humains, *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007* (Londres, Earthscan, 2007); Centre international pour la prévention de la criminalité, Rapport international: Prévention de la criminalité et sécurité quotidienne: tendances et perspectives (Montréal, 2008); et "Criminalité dans le monde: tendances et réponses: intégration et coordination des efforts de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et de ceux des États Membres dans le domaine de la prévention du crime et de la justice pénale, note du Secrétariat" (E/CN.15/2007/2).

l'emploi, qui tous favorisent le développement personnel, social et économique. L'Atelier sur les approches pratiques en vue de prévenir la délinquance urbaine est également l'occasion de profiter des progrès récents de la prévention et d'une partie des techniques, outils et mesures pratiques qui ont fait leur apparition ces dernières années.

II. Défis urbains: mégapoles et villes à forte délinquance

A. L'expansion de la mégapole et les défis qui se posent aux pays en développement

12. Le XXI[e] siècle est le siècle de la ville. La population urbaine mondiale est aujourd'hui supérieure à la population mondiale totale de 1960. L'Europe, l'Amérique latine et les Caraïbes, l'Amérique du Nord et l'Océanie se sont fortement urbanisées; depuis 2005, en effet, plus de 70 % de leur population habite dans des villes. On prévoit qu'en 2030, 50 % des populations d'Afrique et d'Asie habiteront en ville. Il est probable, également, que les zones urbaines des pays en développement seront le siège de la presque totalité de la poussée démographique mondiale. Les villes forment le cœur du réseau mondial de communication, de transport et d'activité économique; c'est pourquoi elles concentrent les migrations internes et internationales. L'exode rural touche aussi bien les pays développés que ceux en développement, mais surtout ces derniers. Les migrants internationaux, clandestins ou non, ont tendance à graviter autour des grandes villes.

13. Outre le fait que la majorité de la population habite en ville, il existe de plus en plus de mégapoles qui comptent au moins 10 millions d'habitants. Le nombre de mégapoles dont la population dépasse 20 millions d'habitants augmente également. Les pays en développement concentrent la plupart des grandes villes du monde, notamment 15 des 20 villes d'au moins 10 millions d'habitants et, à l'horizon 2015, 18 des 22[7]. On peut aujourd'hui parler de conurbations et de la nécessité de considérer l'impact des centres-villes sur leur périphérie, sur les villes voisines et sur leur région. On peut citer, à cet égard, Lagos, Shanghai, São Paulo et Mumbai[8]. Dans certains cas, la mégapole est la capitale nationale ou le centre administratif qui, en plus d'être le moteur de la croissance économique et de l'emploi, facilite la circulation des informations et de l'argent grâce à un système de télécommunications perfectionné et sert de plaque tournante vers l'arrière-pays.

14. Ainsi, alors que de nombreuses mégapoles sont des moteurs de croissance économique et des pôles de diversité et de changement, elles constituent également un défi redoutable pour les gouvernements soucieux d'assurer la sûreté, la sécurité et la qualité de vie de leurs citoyens. L'anonymat qui existe dans les villes peut permettre à la criminalité organisée de prospérer et favoriser la corruption, les chemins de la criminalité organisée et de l'élite politique et économique s'y croisant.

---

[7] Programme des Nations Unies pour les établissements humains, *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities* (Londres, Earthscan, 2008), p. x.

[8] Voir *South American Cities: Securing an Urban Future*, Urban Age project (London School of Economics and Political Science et Alfred Herrhausen Society, 2008), consultable sur www.urban-age.net; et Ricky Burdett et Deyan Sudjic, dir. pub., The Endless City (Londres, Phaidon, 2008).

Les zones de non-droit, dans certains districts, facilitent la criminalité locale et organisée, ce qui expose les habitants des bidonvilles et des lotissements sauvages à un risque élevé d'exploitation et de violence. Il est donc opportun d'examiner, au niveau international, le cas particulier des mégapoles et les problèmes qu'elles rencontrent pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies de prévention du crime. Selon le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT), une bonne gouvernance exige que soient réunies trois conditions fondamentales: une solide autorité, un financement efficace et une participation effective des citoyens. Fondamentales, ces conditions le sont tout autant pour ce qui est de prévenir la délinquance[9].

B. Aggravation des inégalités sociales et spatiales

15. Les fortes inégalités qui existent dans les villes peuvent être lourdes de conséquences sociales, économiques et politiques qui déstabilisent les sociétés[10]. Ces inégalités sont multiples. Les villes d'Afrique, d'Amérique latine et des Caraïbes présentent les inégalités de revenus les plus fortes du monde, et ces inégalités vont s'aggravant et se pérennisent. Dans les villes d'Asie et d'Afrique du Nord, les disparités sont généralement moins importantes que dans celles d'autres régions et sous-régions. En Afrique de l'Est et du Nord, cependant, le chômage des jeunes a augmenté au cours des 10 dernières années et est l'un des plus élevés au monde. Ces inégalités de revenus, conjuguées à une croissance anarchique et rapide, ont engendré d'autres inégalités, notamment en ce qui concerne l'occupation et l'exploitation des sols et l'accès aux espaces publics et aux transports, ainsi que des inégalités sociales et économiques pour ce qui touche la prise de décisions, la citoyenneté, la santé, l'éducation, la sûreté et la sécurité.

16. De nombreuses mégapoles comptent une importante population de bidonvilles. Environ 62 % des populations urbaines d'Afrique subsaharienne, par exemple, vivent dans des bidonvilles et dans ce que l'ONU-HABITAT qualifie de "villes-taudis". Souvent, les bidonvilles sont surpeuplés et leurs habitants n'ont aucune sécurité d'occupation, ont un accès limité à l'eau et à l'assainissement, doivent se contenter de structures médiocres et n'ont guère leur mot à dire dans les décisions qui les concernent. En 2001, la population des bidonvilles du Grand Mumbai représentait plus de la moitié de la population de cette ville, et près de la moitié des terres occupées par la population des taudis étaient des terrains privés[11]. L'expérience des habitants des bidonvilles expulsés de force et réinstallés dans la banlieue de New Delhi montre que la réinstallation ne se fait pas toujours comme promis ou prévu[12].

17. Dans les villes, la délinquance est répartie et vécue inégalement, qu'il s'agisse de la violence liée au trafic de drogues, à la traite d'êtres humains, aux bandes de jeunes ou aux lieux publics. Elle compromet la sécurité des foyers, des écoles, des établissements commerciaux, des transports publics, des enceintes sportives et

---

[9] *State of the World's Cities 2008/2009*.

[10] Ibid., p. xiii.

[11] Recensement indien de 2001, consultable sur www.censusindia.in/Census_Data_2001.

[12] Kalyani Menon-Sen et Gautam Bhan, *Swept off the Map: Surviving Eviction and Resettlement in Delhi* (New Delhi, Yoda Press, 2008).

d'autres lieux publics. La peur de la délinquance pèse fortement sur la vie des citoyens et contribue à aggraver les inégalités. La crainte de la délinquance pousse parfois les populations aisées à fuir les centres-villes pour s'installer dans des banlieues socialement et physiquement fermées, "enclaves fortifiées de vie familiale, de loisirs et de travail"[13].

18. Dans toutes les villes, indépendamment de leur taille, les reportages et les débats publics sur la délinquance donnent à entendre que celle-ci touche principalement les citadins les plus aisés. En réalité, elle touche bien plus les déshérités, notamment ceux qui habitent les bidonvilles et les lotissements sauvages. Les habitants des bidonvilles sont parmi les plus vulnérables: ils sont moins à même d'assurer la sécurité de leur domicile et de leurs biens et la surveillance policière y est médiocre, tout comme leur accès aux services; comme ils ont peu de moyens, toute perte ou perturbation les touche plus durement. À São Paulo, par exemple, à la fin des années 1990, le taux d'homicide dans les périphéries densément peuplées était supérieur à 110 pour 100 000 habitants, contre moins de 15 pour 100 000 dans les quartiers du centre-ville[14].

19. Dans les villes, en outre, l'accès à la sûreté, à la sécurité et à la justice est souvent inégal. Face à la délinquance urbaine, les autorités ont tendance à parer au plus pressé et à réprimer, comme en témoigne l'utilisation de la force face à la violence des jeunes dans certaines parties du monde. Dans certaines régions du monde, les pays tendent à ériger en délit les incivilités ou les comportements jugés antisociaux et à utiliser des législations, des réglementations et d'autres mesures pour exclure certaines catégories sociales et privatiser l'espace public. L'utilisation de "stratégies de protection" destinées à préserver la sûreté et la sécurité d'une région, à privatiser des espaces ou à exclure ceux qui semblent "étrangers" est devenue monnaie courante dans certaines zones urbaines. Cette attitude tranche avec les stratégies de prévention qui visent à accroître la sûreté et la sécurité en combattant l'exclusion, en mobilisant les citoyens, en améliorant les services et les transports et en créant des espaces verts et publics, plutôt qu'à "exclure" certaines personnes.

20. L'examen de la répartition des inégalités dans le centre et dans la périphérie des mégapoles peut permettre de dégager, au-delà des stéréotypes liés à la richesse et à la pauvreté, certaines conclusions intéressantes. Les bidonvilles ne sont pas tous aussi dangereux, et les habitants des bidonvilles et des quartiers pauvres ne sont pas tous victimes de violence. Si l'on observe, enfin, les différences qui existent en ce qui concerne les moyens collectifs et le capital social, les services publics et les transports, ainsi que les taux de délinquance, on constate une diversité de réponses.

---

[13] Teresa Caldeira, "Worlds set apart", in *South American Cities*, p. 54 et 55.
[14] Ibid.

C. Villes et quartiers à forte délinquance

21. La délinquance, dans certains pays en développement, pose des problèmes très importants aux autorités locales. La gravité et la fréquence des infractions y créent des difficultés que ne connaissent pas les pays développés. Les taux d'homicide, qui s'échelonnent généralement de 0,5 à 2 ou 3 pour 100 000 habitants dans les pays développés, varient de 20 à plus de 50 pour 100 000 habitants dans certains pays en développement[15]. Les homicides, les voies de fait, les viols, les vols, les détournements, les enlèvements et la violence armée des gangs, ainsi que la peur qu'ils créent et les répercussions qu'ils ont sur les décisions financières ou économiques, peuvent conduire les citoyens à exiger une action rapide et décisive. Il est, dès lors, difficile pour les gouvernements de financer et de mettre en œuvre des stratégies de prévention, ce qui peut entraîner une défiance à l'égard du gouvernement et du système de justice et susciter le fatalisme, les citoyens commençant à penser que l'on ne peut pas faire grand chose. Souvent, les médias contribuent largement à aggraver le sentiment d'insécurité en évoquant constamment des événements violents, ce qui renforce les stéréotypes concernant les victimes, les bourreaux, les pauvres et les riches, et en s'intéressant peu aux progrès accomplis dans le cadre de programmes ou aux succès remportés par certains projets.

22. Comme dans les mégapoles en général, les fortes inégalités, conjuguées à l'accélération de la privatisation de la sécurité et des espaces publics, sont souvent une caractéristique des sociétés à forte délinquance. La création d'enclaves résidentielles et d'espaces semi-publics, l'utilisation croissante de techniques de sécurité telles que la télévision en circuit fermé et la prolifération d'agents de sécurité privés sont autant de réactions communes qui caractérisent les villes à forte délinquance[16].

23. Dans les pays d'Amérique centrale, la hausse des taux d'homicide a été liée à la vulnérabilité géographique, ces pays servant de plaque tournante pour les envois de drogues illicites. Dans d'autres cas, elle a été attribuée ou liée au chômage élevé (en particulier chez les groupes d'âges exposés à la délinquance), à la tradition de règlement violent des différends et à l'inefficacité de la justice pénale[17]. L'impunité devient un problème important lorsqu'au Guatemala, par exemple, selon les estimations, seuls 2 % des homicides sont sanctionnés par une condamnation et lorsque les prisons sont surpeuplées. En Afrique du Sud, pays qui dispose d'importants moyens financiers et judiciaires, si l'on traitait toutes les infractions graves, le système de justice pénale s'effondrerait. La police, le parquet et les tribunaux crouleraient sous le travail et il n'y a déjà guère plus de place dans

---

[15] *International Report on Crime Prevention and Community Safety* (voir note de bas de page n° 6); et *Handbook on Planning and Action for Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean Regions* (Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.09.IV.1).

[16] Patricia Arias, *Seguridad Privada en América Latina: el Lucro y los Dilemas de una Regulación Deficitaria* (Santiago, Faculté latino-américaine des sciences sociales, 2009).

[17] *Crime and Development in Central America*.

les prisons[18]. Financièrement et concrètement, il est impossible de combattre la délinquance par des seules mesures dissuasives et judiciaires.

III. Exclusion, agitation urbaine et minorités

24. Tous les gouvernements s'interrogent sur la façon de répondre à l'agitation urbaine. Des actions de protestation et des manifestations qui tournent à la violence ou des troubles provoqués par des infractions imputées aux autorités, par exemple, peuvent conduire les pouvoirs publics à réagir de manière forte et autoritaire. Les inégalités, l'inaction qui est ressentie en matière de logement, d'eau, d'assainissement ou de transport, les brutalités policières et les attitudes racistes sont d'importants facteurs d'agitation urbaine. Généralement, les autorités se contentent de réagir et de réprimer. C'est le parti qu'elles prennent le plus souvent face aux contestations des habitants de taudis menacés d'expulsion dans le cadre de plans d'aménagement urbain[19]. C'est ainsi que dans les zones urbaines et les mégapoles en pleine expansion, de nombreuses contestations viennent de populations exclues de la prise de décisions et des consultations importantes. La corruption, les abus de pouvoir et l'impunité de la police sont d'autres facteurs qui aggravent le sentiment d'exclusion chez les pauvres.

A. Exclusion des jeunes et des migrants

25. Les jeunes, qui forment encore la majorité de la population dans de nombreux pays en développement et dans les villes, restent en butte à l'exclusion et à la discrimination. Leurs rapports avec les policiers et les agents de sécurité sont souvent très mauvais, et les habitants des bidonvilles et des lotissements sauvages font peu confiance à la police. Les jeunes des quartiers défavorisés, des rues et des bandes ne peuvent guère aller à l'école, trouver un emploi légitime ou changer de vie. Les lourdes peines et les incarcérations aggravent leur exclusion et réduisent leurs chances de réintégrer la société pour y être utiles.

26. La poussée démographique urbaine étant surtout le fait de migrations, de nombreuses personnes très vulnérables s'exposent à l'exclusion et à la violence, à la fois parce qu'elles arrivent et parce qu'elles appartiennent à des minorités ethniques ou culturelles. Cela vaut pour les nombreux migrants clandestins ou non, les réfugiés et demandeurs d'asile et les personnes victimes de la traite. La croissance des populations minoritaires est une caractéristique importante des villes de pays développés tels que l'Australie, le Canada, les États-Unis et les pays d'Europe occidentale. Les migrants minoritaires forment une part importante de la population des bidonvilles d'Afrique du Sud et du reste de l'Afrique. Or, en Afrique du Sud, les

---

[18] Barbara Holtmann, "Breaking the cycle of violence: essential steps to a safe South Africa", 22 octobre 2008. Consultable sur www.safesouthafrica.org.za; et Robyn Pharoah, *The Dynamics of Crime: Comparing the Results from the 1998, 2003 and 2007 National Crime and Victimisation Surveys*, hors-série 177 (Pretoria, Institute of Security Studies, décembre 2008). Consultable sur www.issafrica.org.

[19] David Satterthwaite, "The social and political basis for citizen action on urban poverty reduction", *Environment and Urbanization*, vol. 20, n° 2 (2008), p. 307 à 318.

migrants internationaux sont généralement considérés comme résidents temporaires et aucune politique globale n'est mise en œuvre pour faciliter leur intégration[20].

27. Malgré la mise en œuvre de politiques de lutte contre les discriminations et d'intégration, le statut de minorité peut encore conduire à la discrimination, au racisme et à l'exploitation. Selon une enquête sur la discrimination que l'Union européenne a menée récemment dans 27 pays, les groupes ethniques minoritaires signalent des taux élevés d'agressions et d'infractions racistes. Les taux les plus élevés sont signalés par les Roms et les Africains subsahariens (20 % et 19 %, respectivement) ainsi que par les Musulmans de diverses origines (10 %)[21]. Les infractions racistes (agressions, menaces ou harcèlement grave) sont largement sous-déclarées parce que souvent, on pense que la police n'y peut rien, on pense que c'est normal ou l'on ne sait pas comment signaler ces incidents.

28. Dans les villes, une autre préoccupation s'est fait jour, ces dernières années, à propos du profilage racial, à savoir la tendance qu'a la police, en particulier, à contrôler et à arrêter les membres des groupes minoritaires beaucoup plus fréquemment que le reste de la population[22].

B. Sécurité des femmes

29. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes[23] engage les États à agir pour mettre fin à toutes ces formes de discrimination. La violence contre les femmes est un problème d'égalité des sexes et de santé publique qui a d'importantes conséquences sociales et économiques pour les femmes, pour leurs familles et pour les municipalités. Elle comprend la violence physique et sexuelle ou les menaces proférées dans la famille et dans des espaces publics, conséquences de la traite pratiquée aux fins de l'exploitation sexuelle ou de l'exploitation par le travail, du statut de migrant ou de l'appartenance à une minorité. L'attention a récemment été appelée sur la hausse du nombre de femmes assassinées, notamment de femmes migrantes et autochtones, et sur l'absence de mesures prises par les municipalités suite à la disparition ou au décès de femmes marginalisées (A/61/122/Add.1 et Corr.1).

30. La traite des femmes et des filles a bénéficié d'une attention accrue ces dernières années, mais elle continue de progresser, l'anonymat des villes et des espaces urbains favorisant cette activité. D'après des estimations, 50 % des travailleurs migrants urbains sont désormais des femmes, et la violence à leur égard pose aujourd'hui un problème dans le monde entier (A/64/152). Dans les villes africaines, de nombreux migrants sont des femmes chefs de famille objets de discriminations du fait de leur culture, souvent pauvres et vivant dans des taudis

---

[20] Programme des Nations Unies pour les établissements humains, The State of African Cities 2008: A Framework for Addressing Urban Challenges in Africa (Nairobi, 2008), p. 16.

[21] Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey: Main Results Report* (Vienne, 2009).

[22] Open Society Institute, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro* (New York, 2006); et Open Society Institute, *Profiling Minorities: A Study of Stop-and-Search Practices in Paris* (New York, 2009).

[23] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1249, n° 20378.

sans droit d'occupation. Ces femmes sont particulièrement susceptibles de victimisation[24].

31. D'après des enquêtes réalisées dans 10 pays, entre 15 et 71 % des femmes sont victimes de violence familiale. Dans certains pays, cependant, 50 à 90 % des femmes jugent cette violence acceptable. En Amérique latine, la majorité des femmes victimes ne demandent pas d'aide[25]. L'attitude culturelle qu'ont aussi bien les hommes que les femmes à l'égard du traitement que subissent ces dernières continue donc de poser un important problème. D'après d'autres enquêtes, entre 4 et 31 % des femmes ont subi des violences sexuelles de personnes autres que leur partenaire[26]. Les femmes sont, en milieu urbain, souvent moins en sécurité que les hommes, ce qui restreint leur mobilité et leur accès à l'espace public.

32. Bien que de nombreux pays aient ratifié les conventions internationales sur la violence à l'égard des femmes, leur application accuse du retard[27]. La plupart de ces textes, en outre, répriment davantage la violence familiale que la violence privée ou publique, et n'accordent que peu d'attention à la prévention[28].

33. Compte tenu des tendances et des problèmes évoqués ci-dessus, il faut que les municipalités accordent une attention accrue à la situation sociale, économique et environnementale des quartiers et des populations qui relèvent de leur compétence; s'attachent à améliorer la sécurité des femmes et à combattre l'exclusion des jeunes; et fassent de l'intégration des migrants et des groupes ethniques l'une des préoccupations de leur administration. L'une des principales conclusions du *Rapport sur l'état des villes dans le monde 2008/2009* est que les inégalités ne sont pas une conséquence naturelle de la croissance économique et qu'il est possible de les combattre ou de les réduire en prenant des mesures d'atténuation orientées vers l'avenir.

IV. Prévention efficace et durable du crime

A. Mise en œuvre des Principes directeurs applicables à la prévention du crime

34. Les Principes directeurs applicables à la prévention du crime ont pour vocation de guider l'élaboration de stratégies efficaces et complètes de prévention de la criminalité en milieu urbain. Ils placent l'accent sur les éléments suivants: rôle

---

[24] *State of the World's Cities 2008/2009* (voir note de bas de page 7).

[25] Claudia García-Moreno *et al.*, *Étude multipays sur la santé des femmes et la violence domestique. Premiers résultats concernant la prévalence, les effets sur la santé et les réactions des femmes* (Genève, Organisation mondiale de la Santé, 2005).

[26] "An international overview of violence against women: trends, perspectives and lessons for Latin America and the Caribbean", projet de document établi pour la Banque interaméricaine de développement, 2009.

[27] Holly Johnson, Natalia Ollus et Sami Nevala, *Violence against Women: An International Perspective* (New York, Springer, 2008).

[28] Yvon Dandurand, "Women's safety: international technical assistance and the use of best practices", déclaration faite au huitième Colloque annuel du Centre international pour la prévention de la criminalité, tenu à Querétaro (Mexique) en novembre 2008. Disponible à l'adresse: www.crime-prevention-intl.org.

moteur des pouvoirs publics; mise en œuvre d'une action intégrée et multisectorielle dans les domaines du logement, de l'environnement, de l'emploi, de l'éducation, de la justice et des services sociaux; création de partenariats entre le gouvernement, le secteur privé et la société civile, y compris les organisations non gouvernementales; durabilité des stratégies de prévention assurée par l'allocation de ressources suffisantes et par la transparence; exploitation des données probantes dont on dispose sur les problèmes liés à la criminalité et sur sa répression; respect des droits de l'homme et de la primauté du droit; prise en compte des liens qui existent entre les criminalités locale et transnationale; et prise en compte des besoins distincts des hommes, des femmes et des membres les plus vulnérables de la société.

35. Le Programme national de sécurité publique et de citoyenneté (PRONASCI), que le Brésil a lancé en 2007, illustre nombre de ces principes et vise en particulier les villes. Doté d'un budget de 6,7 milliards de reals pour la période 2007-2011, ce programme, que le Ministère de la justice met en œuvre avec d'autres ministères, vise à la fois à réformer profondément le système de justice pénale existant et à financer une série de programmes locaux ciblés. Son objectif est d'appuyer directement quelque 3,5 millions d'agents de sécurité publique, ainsi que les jeunes et leurs familles, et de faire passer en quatre ans, à l'échelle nationale, le taux d'homicides de 29 à 12 pour 100 000 habitants.

36. Le programme comprend 94 mesures structurelles qui visent à moderniser les forces de police et le système pénitentiaire et à former les professionnels de la sécurité publique. Pour promouvoir l'action locale et allouer les ressources aux zones qui en ont le plus besoin, il a été défini 11 zones urbaines prioritaires. Les États et municipalités concernés peuvent demander des moyens pour financer des projets locaux (voir encadré 1). L'une des conditions à remplir est la création de bureaux de gestion urbaine intégrée et de partenariats entre les services locaux, la police et la société civile. Le Brésil élabore actuellement une stratégie nationale de sécurité publique, qui fait suite à une série de débats participatifs organisés à cette fin avec les principales parties prenantes. La première conférence nationale sur la sécurité publique a eu lieu en août 2009 avec des représentants du gouvernement et de la société civile (www.mj.gov.br/pronasci).

Encadré 1

Programme national de sécurité publique et de citoyenneté au Brésil: projets locaux

Au Brésil, les projets locaux menés dans le cadre du Programme national de sécurité publique et de citoyenneté (PRONASCI) sont notamment les suivants:

a) Projets “Territoires pour la paix”, qui visent à créer des conseils communautaires de sécurité publique afin de sensibiliser le public aux fonctions et aux droits des citoyens; projets culturels mis en œuvre par des jeunes à risque; services aux femmes victimes de violence; formation de juges, de procureurs et d’avocats aux droits de l’homme; et projets de création de 10 centres d’accès à la justice et de résolution de conflits;

b) Projets d’intégration des familles et des jeunes axés sur la citoyenneté, l’encadrement, la résolution de conflits, le sport et la culture, destinés aux jeunes exposés à la violence urbaine et familiale; projet de création d’une réserve de jeunes ayant terminé leur service militaire obligatoire, le but étant de les empêcher de sombrer dans la délinquance; projet “femmes de paix”, destiné à sensibiliser les femmes qui vivent dans des zones à risque (de traite des personnes et de violence) à des questions telles que la citoyenneté, les droits de l’homme et l’encadrement; série de projets visant à améliorer le niveau d’instruction des personnels judiciaire et pénitentiaire; projet “Peindre la paix, peindre la citoyenneté”, qui vise à permettre aux détenus de fabriquer du matériel de sport pour les écoles et d’acquérir des compétences professionnelles;

c) Projets de sécurité et de sociabilité visant à récupérer des espaces urbains publics dans les communautés pauvres, menés avec le Ministère de la ville; projets d’éducation intensive de communautés ciblées, menés avec le Ministère de l’éducation; et projets culturels menés dans des bibliothèques, des musées et des lieux de rencontre à l’intention de jeunes de zones défavorisées ciblées.

37. Au Mexique, le Programme national de récupération des espaces publics aide également les communautés locales à repenser cet espace (www.sedesol.gob.mx).

B. Enseignements à tirer des mégapoles et des villes à forte criminalité

38. Parmi les exemples récents de mégapoles et de villes à forte criminalité qui ont réussi à réduire la criminalité figurent la région métropolitaine de São Paulo et les villes de Diadema et de Curitiba (Brésil), ainsi que les villes de Medellin et de Bogota (Colombie). Ces exemples montrent l’importance d’une gestion déterminée, d’un financement efficace et d’une participation effective de la société civile, facteurs de bonne gouvernance, ainsi que d’un recours à l’innovation technologique.

39. São Paulo et sa région métropolitaine forment, avec près de 20 millions d’habitants, la plus grande ville du Brésil. Cette mégapole s’est développée très rapidement au siècle dernier. Exemple de réussite économique, elle connaît également, cependant, tous les problèmes liés à la répartition inégale des richesses et des services, avec des enclaves prospères, des banlieues défavorisées

et, depuis quelque temps, une forte prévalence de la criminalité violente. Dans les années 1980 et 1990, le taux d'homicides a fortement augmenté à São Paulo comme dans d'autres villes brésiliennes; il atteignait, en 1999, 43,2 pour 100 000 habitants[29]. Cette hausse était essentiellement due à l'augmentation des décès d'hommes jeunes, âgés de 15 de 24 ans. Parmi le reste de la population, le taux d'homicides est resté relativement stable. Depuis 2000, toutefois, l'État et la région métropolitaine de São Paulo ont enregistré une baisse notable du nombre d'homicides, qui est tombé, en 2007, à 22 pour 100 000 habitants, ce qui marque un recul de presque 70 %. La ville a investi dans l'infrastructure et dans la rénovation urbaine, mais aussi dans la mobilisation des communautés et dans les politiques d'accès et de mobilité (voir encadré 2).

Encadré 2

Forum métropolitain de São Paulo pour la sécurité publique[a]

Le Forum métropolitain de São Paulo pour la sécurité publique, créé en 2001, regroupe le maire de la ville de São Paulo et les maires des 38 villes de la région métropolitaine de São Paulo. Leur objectif est d'intégrer et de coordonner leurs activités et d'élaborer un plan pour réduire la criminalité et la violence dans la région. Ils travaillent en partenariat avec le gouvernement de l'État et le gouvernement fédéral, qui assurent le secrétariat, ainsi qu'avec une organisation non gouvernementale, qui appuie le processus. Le gouvernement de l'État fournit des renseignements sur les politiques mises en œuvre et permet d'accéder aux données géographiques et cartographiques du système InfoCrime. Se réunissant à intervalles réguliers, nombre des villes ont créé, à l'échelle locale, des bureaux intégrés de sécurité urbaine, mis sur pied des forces de police municipale et réglementé la fermeture des bars pour contrôler la consommation d'alcool.

[a] Centre international pour la prévention de la criminalité, *Urban Crime Prevention and Youth at Risk: Compendium of Promising Strategies and Programmes from Around the World* (Montréal, 2005).

40. Dans certaines parties d'Amérique latine, des pouvoirs considérables ont été délégués aux municipalités dans le cadre de la réforme démocratique et des politiques de décentralisation[30]. Au niveau sous-régional, des investissements ont également été faits sur les plans social, culturel et humain[31], ce qui a permis d'obtenir, ces dernières années, des résultats durables et concluants pour ce qui est de la prévention de la criminalité et de la violence. Les maires ont joué un rôle central à cet égard, recourant à des méthodes novatrices de gouvernance urbaine qui associent, à des fins de prévention, réforme de la police, résolution de conflits, régénération urbaine et développement social. En Colombie, les villes de Bogota et de Medellin (voir encadré 3) ont enregistré des baisses spectaculaires de leurs taux

[29] Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice: *Eliminating Violence against Women: Forms, Strategies and Tools* (Turin (Italie), 2008).

[30] Paula Miraglia, "Safe spaces in São Paulo", *South American Cities*, p. 56 à 58.

[31] David Satterthwaite, "What role for mayors in good city governance?", *Environment and Urbanization*, vol. 21, n° 1 (2009), p. 3 à 17.

d'homicides grâce à un ensemble de programmes municipaux qui ont permis de supprimer les obstacles géographiques et sociaux entre les quartiers et les habitants de la ville.

Encadré 3

Réduction de la criminalité et de la violence à Medellin (Colombie)

En 1991, la ville de Medellin (Colombie) avait le taux d'homicides le plus élevé au monde, avec 381 homicides pour 100 000 personnes. L'un des principaux problèmes des autorités locales était le contrôle que les trafiquants de drogues armés, les groupes paramilitaires, les groupes de guérillas et la protection territoriale organisée exerçaient sur de nombreux quartiers de la ville. Comme l'a dit un maire, "à cette époque, l'État était absent, ce qui permettait à divers groupes criminels de contrôler le territoire et d'imposer la violence dans la plupart des quartiers"[a]. Entre 2002 et 2007, les taux d'homicides sont passés de 174 à 29 pour 100 000 habitants, les maires ayant commencé à institutionnaliser la notion de responsabilité collective et à concentrer leur attention sur les quartiers contrôlés par des groupes armés, où les taux de violence était les plus élevés.

Les négociations menées avec les chefs de quartier dans le cadre du programme de paix et de réconciliation, ainsi que les projets urbains intégrés d'investissement dans les services publics (transports, éducation, logements et espaces verts) menés au profit des lotissements sauvages situés autour de la ville ont permis de réduire les inégalités et d'ouvrir à chacun de nouvelles perspectives[b]. Un funiculaire a été mis en service pour améliorer l'accès à la ville et une grande bibliothèque construite au-dessus du lotissement sauvage. La collaboration avec les associations locales a joué un rôle déterminant en raison de la légitimité dont elles jouissent dans les quartiers[c].

———————

[a] David Satterthwaite, "What role for mayors in good city governance?", *Environment and Urbanization*, vol. 21, n° 1 (2009), p. 3 à 17.

[b] Programme des Nations Unies pour les établissements humains et Université Alberto Hurtado (Chili), *Guía para la Prevención Local: Hacia Politicas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana* (2009).

[c] Julio Dávila, "Being a mayor: the view from four Colombian cities", *Environment and Urbanization*, vol. 21, n° 1 (2009), p. 37 à 56.

41. À Bogota, le taux d'homicides, qui avait atteint son niveau record en 1993 avec 80 pour 100 000 habitants, n'a cessé de baisser et s'établissait, en 2007, à 19 pour 100 000 habitants. Plusieurs maires ont pris diverses initiatives, comme la mobilisation de la société civile (pour instaurer une culture de la civilité), la formation d'agents de police et la création de commissariats de proximité, l'amélioration des transports, la récupération de l'espace public, la construction de bibliothèques et la restriction de la consommation d'alcool et de la circulation des armes, toutes initiatives qui avaient pour but d'intégrer les citoyens, et non de les exclure. La viabilité de ces activités a été assurée par la création d'un observatoire (voir encadré 4), la mise en place d'un financement durable, l'élaboration d'un plan à long terme et la conclusion de contrats de sécurité locale.

Encadré 4

Observatoires de la criminalité et des problèmes sociaux

Pour mieux connaître et comprendre la criminalité et les problèmes sociaux et économiques qu'elle pose, de nombreux pays, régions et villes ont mis en place des observatoires. C'est ainsi qu'ont été mis en place, en particulier, les observatoires suivants: un observatoire de la sécurité, à Madrid; un observatoire municipal à Bogota; des observatoires municipaux à El Salvador, au Guatemala et au Panama; un observatoire régional des politiques de sécurité, en Italie, l'Observatoire centraméricain de la violence; et l'Observatoire national de la délinquance, en France. Nombre d'entre eux (tel l'Observatoire de la criminalité, à Trinité-et-Tobago) étudient les problèmes de sécurité généraux; d'autres (tels l'Observatoire canadien pour la prévention de la violence à l'école et l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies, en France) étudient des domaines spécifiques.

42. À Trinité-et-Tobago, un programme de sécurité des citoyens a été lancé en 2007 par le Ministère de la sécurité nationale pour répondre aux problèmes urgents que posent la montée de la violence et l'augmentation du nombre d'homicides. L'un des aspects essentiels de cette initiative est qu'elle tient compte de la nécessité, pour les programmes d'assistance technique, d'associer la population dès leur conception afin de tirer parti des connaissances acquises au niveau local et d'aider à renforcer les capacités. Ce programme, d'une durée de six ans, cible 22 quartiers à risque. Il comprend cinq volets principaux: renforcement institutionnel du Ministère; renforcement institutionnel de la police; coordination et mise en œuvre de stratégies de prévention fondées sur la communauté; marketing social, éducation du public et participation des médias; et gestion, suivi et évaluation du programme.

C. L'intégration par la participation de la société civile

43. Comme le montrent les exemples ci-dessus, les gouvernements ont accompli des progrès dans l'élaboration de politiques urbaines qui favorisent l'intégration des groupes minoritaires ou de ceux qui vivent dans les quartiers les plus défavorisés, notamment de politiques axées sur les pauvres et d'initiatives participatives, notamment de budgétisation.

44. Dans plusieurs régions, des réseaux de groupes nationaux et internationaux représentant les résidents urbains les plus pauvres ont commencé à travailler en "coproduction" avec les administrations municipales, ce qui contraste avec les actions autonomes que des associations mènent sans consulter les pouvoirs publics ou avec celles qui n'utilisent, pour l'essentiel, que la protestation et la revendication[32]. En Inde, par exemple, des groupes travaillent de plus en plus souvent en "coproduction" avec les municipalités pour améliorer les conditions de vie des personnes qui vivent dans des taudis. Il existe aujourd'hui des fédérations

[32] David Satterthwaite, "The social and political basis" (voir note de bas de page 19).

nationales et internationales d'habitants de taudis, qui apportent un appui en travaillant de manière productive avec les municipalités[33].

D. Intégration de la problématique hommes-femmes et sécurité des femmes dans les villes

45. À l'échelle internationale, on s'accorde sur le fait qu'il faudrait que la violence fondée sur le sexe fasse l'objet d'initiatives visant à améliorer la sécurité des femmes dans les espaces publics et privés. L'approche globale de la prévention de la violence fondée sur le sexe tient compte à la fois du droit qu'ont les femmes de vivre sans violence et de l'obligation qu'ont les villes d'assurer la sécurité de tous, et pas seulement celle des femmes vues comme victimes. Les plans et programmes stratégiques mis en œuvre aux niveaux national, régional ou local doivent s'appuyer sur des données et une analyse fiables et prévoir un certain nombre de services et d'initiatives destinés à prévenir la violence dans les espaces publics et privés, ainsi que des services destinés aux victimes. Dans certains pays, la création de commissariats a encouragé les femmes à signaler des incidents. Les gouvernements doivent intégrer la problématique hommes-femmes à tous les niveaux de la collecte de données, de la planification et de l'élaboration de programmes.

46. Parmi les diverses approches qui peuvent être utilisées, on peut notamment citer l'amélioration de la participation des femmes à la prise de décisions, la sensibilisation des professionnels et du public, la modification des normes sociales d'acceptation de la violence, l'élaboration de programmes d'enseignement des relations hommes-femmes à l'intention des écoles et des entreprises, la promotion de modes de vie différents auprès des hommes et des garçons, et l'élaboration de nouveaux concepts et modes de transports propres à rendre la ville plus sûre pour les femmes[34]. Le Mexique, la Norvège et l'Espagne ont récemment adopté une loi sur le droit de la femme à vivre sans violence. Les indicateurs et sondages internationaux sur la violence infligée aux femmes ont été améliorés. Les Stratégies et mesures concrètes types relatives à l'élimination de la violence contre les femmes dans le domaine de la prévention du crime et de la justice pénale (résolution 52/86 de l'Assemblée générale, annexe), adoptées en 1997 et examinées à la réunion du Groupe intergouvernemental d'experts sur la violence à l'égard des femmes tenue à Bangkok du 23 au 26 mars 2009, offrent des exemples d'initiatives novatrices. Les stratégies types révisées et actualisées qui seront présentées à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, à sa dix-neuvième session en 2010, abordent de nouveaux problèmes et tiennent compte des changements et des évolutions qui ont eu lieu depuis 1997. Les volets relatifs à la prévention, à l'application, à la violence infligée aux femmes pendant ou après des conflits, à l'assistance aux victimes et à la protection de ces dernières ont en particulier été renforcés.

---

[33] Jockin Arputham, "Developing new approaches for people-centred development", *Environment and Urbanization*, vol. 20, n° 2 (2008), p. 319 à 337.

[34] "An international overview of violence" (voir note de bas de page 26).

47. L'un des outils participatifs d'autonomisation des femmes est le recours à des audits dans le cadre desquels les femmes peuvent coopérer avec les autorités locales pour améliorer leur sécurité dans les zones urbaines. Le programme régional "Villes sans violence à l'égard des femmes, villes sûres pour tous" du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme met en œuvre des approches participatives pour améliorer la sécurité des femmes dans les villes d'Argentine, du Chili, de Colombie et du Pérou. Des villes et des associations d'Argentine, d'Australie, du Canada, d'Inde, de la Fédération de Russie et de la République-Unie de Tanzanie, notamment, ont également recouru à des audits pour améliorer la sécurité des femmes et sensibiliser les municipalités aux besoins de ces dernières[35]. Plusieurs programmes destinés à inculquer aux hommes et aux garçons des comportements différents à l'égard de la violence sont mis en œuvre actuellement dans de nombreuses régions[36].

E. Prévention axée sur les problèmes et sur l'action

48. Pour construire des villes plus sûres et prévenir les troubles urbains, il faut adopter, dans le cadre de partenariats multiples, des approches fondées sur l'anticipation qui encouragent la participation de tous les segments de la population urbaine. Une bonne communication entre la police et les responsables locaux semble, par exemple, avoir joué un rôle important dans la prévention d'émeutes raciales dans la ville de Bradford (Royaume-Uni). Après les émeutes survenues sur les plages de Sydney (Australie), la ville a attentivement examiné tous les facteurs qui avaient facilité ces émeutes, ce qui lui a permis d'élaborer et d'appliquer une stratégie efficace de gestion des manifestations organisées sur les plages pour les 10 prochaines années.

49. Les programmes intégrés de lutte contre la participation de jeunes à des gangs ont permis de nettement réduire la violence et les homicides. Les programmes communautaires qui travaillent auprès des membres de gangs et des personnes à risque collaborent souvent avec divers partenaires tels que l'administration locale, les écoles, les professionnels de la santé, les institutions religieuses et d'anciens membres de gangs, et adaptent soigneusement leur action aux différentes communautés. Ils comprennent non seulement des opérations de police visant les groupes à plus haut risque, mais aussi des activités de rue destinées à sensibiliser les jeunes membres de gangs[37]. D'autres approches adoptées à l'égard des jeunes à risque, des jeunes incarcérés ou en voie de réinsertion associent l'éducation, le sport, l'encadrement, la médiation de conflits, le microcrédit et l'apprentissage, ainsi que des volets participatifs dirigés par des jeunes.

---

[35] Voir, par exemple, Women in Cities International, *Women's Safety Audits: What Works When and Where?* (Nairobi, Programme des Nations Unies pour les établissements humains, Programme "Des villes plus sûres", 2008).

[36] Gary Barker, Christine Ricardo et Marcos Nascimento, *Inclure des hommes et des garçons dans la lutte contre les inégalités de genre en matière de santé: Enseignements tirés des programmes d'intervention* (Genève, Organisation mondiale de la santé, 2007).

[37] National Council on Crime and Delinquency, *Developing a Successful Street Outreach Program: Recommendations and Lessons Learned* (Oakland, Californie, 2009); et Washington Office on Latin America, *Daring to Care: Community-Based Responses to Youth Gang Violence in Central America and Central American Immigrant Communities in the United States* (Washington, 2008).

V. Formation et outils pratiques

50. La gamme des outils et techniques d'aide à la planification stratégique de la prévention de la criminalité et à la mise au point d'interventions efficaces s'est considérablement étoffée ces cinq dernières années. Pour évaluer les problèmes et leur répartition dans les zones et quartiers urbains, il faut pouvoir rassembler des données et partager des informations sur les divers facteurs économiques et sociaux associés à la criminalité et à la victimisation. D'une manière générale, il faut, pour prévenir la criminalité sur la base des faits, connaître l'incidence et la prévalence des problèmes connexes; les éventuels facteurs de causalité; les types d'interventions que l'on peut utiliser; et l'impact de ces interventions.

51. Plusieurs guides et manuels ont été produits récemment. Les manuels sur l'application des Principes directeurs applicables à la prévention du crime renseignent sur certains outils disponibles; sur la création de partenariats et de plans stratégiques plurisectoriels ainsi que sur l'application et l'évaluation de ces derniers; et sur la coopération avec la population locale et la société civile. La *Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale* indique également comment évaluer, à des fins d'assistance technique, les besoins des villes et des pays en matière de prévention de la criminalité. Il existe maintenant, en outre, un manuel (publié par l'UNODC et la Commission économique pour l'Europe) qui indique la méthode à suivre pour concevoir des enquêtes relatives à la victimisation et à la peur de la criminalité, ainsi que de nombreux autres guides consacrés à la réalisation d'enquêtes d'auto-évaluation de la délinquance et d'entretiens qualitatifs, à l'approche des groupes cibles et à la collecte participative de données.

52. Les villes recourent de plus en plus souvent à des observatoires régionaux ou municipaux et à des centres de suivi (voir encadré 4 ci-dessus). Dans le cadre de partenariats pluridisciplinaires et plurisectoriels, ces établissements spécialisés regroupent des organismes et des données des secteurs public et privé (police, services municipaux, transports, logements sociaux, propriétaires, entreprises et organisations non gouvernementales). Ils aident à analyser les incidences et les causes de la criminalité et de la violence ainsi que les tendances et les problèmes connexes, ce qui permet d'utiliser les ressources de manière plus efficace et de suivre les progrès au regard de plans stratégiques. Plusieurs guides méthodologiques relatifs à la mise en œuvre d'observatoires municipaux en Amérique latine ont été élaborés par la Banque mondiale et par l'Organisation panaméricaine de la santé.

53. Les systèmes d'information géographique (SIG) sont l'un des principaux outils utilisés par les gouvernements pour cartographier les problèmes liés à la criminalité. Au Brésil, ces systèmes font partie intégrante de la stratégie de prévention de la criminalité et de sécurité publique, notamment dans la ville de Diadema, dans l'État de Minas Gerais et dans la ville de Belo Horizonte. Ils sont aussi largement utilisés au Canada[38] et aux États-Unis. Les services de police les utilisent à des fins opérationnelles, tactiques et stratégiques, car ils leur permettent de prendre des mesures préventives, par exemple de détourner la circulation routière, d'installer des éclairages dans les rues ou d'effectuer des patrouilles. Ces systèmes peuvent

[38] Josée Savoie, *L'analyse spatiale de la criminalité au Canada: résumé des principales tendances* (Canada), Statistique Canada, Série de documents de recherche sur la criminalité et la justice, n° 15 (Ottawa, 2008).

également être utilisés par les partenariats de prévention de la criminalité pour planifier à court et long termes les programmes de prévention.

54. Un autre outil qui permet d'analyser systématiquement les problèmes de criminalité locale et d'élaborer des plans précis est l'audit ou diagnostic de sécurité. Il existe de nombreux exemples de l'utilisation de cet outil et de son adaptation à la situation du pays. Un guide international publié récemment (www.fesu.org) indique les parties qui devraient y être associées, les types de données que l'on peut recueillir et la façon de les utiliser. Comme les observatoires, les audits de sécurité encouragent la participation et l'appropriation des plans de prévention de la criminalité par les partenaires concernés.

55. L'Internet a grandement facilité la diffusion des outils de formation à la prévention de la criminalité. Ces outils comprennent des cours en ligne, des programmes universitaires, des stages et des échanges professionnels, ainsi que des forums tels que le Forum virtuel de lutte contre la cybercriminalité mis au point par l'Institut coréen de criminologie. L'Internet a également facilité la consultation des indicateurs et normes de divers pays et régions, ainsi que la collecte coordonnée de données sur les programmes et les interventions. De plus en plus d'universités et de centres de recherche collaborent avec les pouvoirs publics, notamment avec les autorités locales, pour appuyer l'élaboration et l'évaluation de projets. Des organismes régionaux de recherche d'Amérique latine et d'Europe, par exemple, offrent un appui similaire. Parmi les activités d'apprentissage international en ligne figure un projet de formation des services de police mis au point par l'Université du Cap (Afrique du Sud) et l'Université de la Ruhr à Bochum (Allemagne) (voir encadré 5).

Encadré 5

Apprentissage transfrontalier en ligne: maintien de l'ordre dans le monde

Un cours en ligne en langue anglaise propose plusieurs modules de formation aux diverses méthodes utilisées pour maintenir l'ordre ainsi qu'à la structure et à la formation des services de police. Il comprend des présentations de plus de 12 pays, des lectures et des formations autonomes, ainsi que des exposés sur des thèmes tels que la gestion de grandes manifestations par la police, la police et la diversité, et les polices privées et plurielles. Les participants acquièrent des points et peuvent communiquer avec les présentateurs et les autres participants.

VI. Conclusion

56. Le présent document insiste sur la nécessité d'accorder une attention particulière à l'élaboration de stratégies destinées à prévenir la criminalité dans les mégapoles et d'examiner les problèmes que rencontrent les villes à très forte criminalité, notamment la manière d'y répondre. Compte tenu de l'intensification des mouvements de population, de l'accroissement de la diversité culturelle et ethnique des villes et du creusement de l'écart des revenus, comment les villes s'y sont-elles prises pour appliquer des politiques qui assurent l'intégration et la qualité de vie de tous leurs habitants? Les villes doivent s'attacher à intégrer les jeunes et

les minorités, tenir compte des différences qui existent entre les sexes et combattre les liens qui existent entre les criminalités locale et transnationale.

57. Compte tenu des objectifs du Millénaire pour le développement, des principes directeurs applicables à la prévention du crime et d'autres conventions et protocoles internationaux pertinents, les participants à l'atelier souhaiteront peut-être envisager ce qui suit:

a) Il faudrait instamment prier tous les États Membres d'adopter et d'appliquer les Principes directeurs applicables à la prévention du crime et les autres règles et normes internationales relatives aux droits des groupes défavorisés et minoritaires;

b) Il faudrait que les gouvernements délèguent des pouvoirs aux administrations locales pour faciliter la création de structures de gestion intégrées capables d'établir des diagnostics et d'élaborer des stratégies de prévention globales;

c) Il faudrait inviter les mégapoles à renforcer leurs structures métropolitaines et régionales pour pouvoir répondre de manière intégrée aux problèmes d'infrastructure, de logement et de transport ainsi qu'aux problèmes sociaux et économiques qui peuvent favoriser la criminalité et la violence, notamment en renforçant et en formant les forces de police municipale qui s'efforcent de résoudre les problèmes en coopération avec les communautés locales;

d) Il faudrait inviter les administrations urbaines à investir, pour prévenir les troubles urbains, dans des démarches planifiées et concrètes, notamment en instaurant une bonne communication avec les communautés, les parties prenantes et les responsables, et à engager, après de tels événements, des processus participatifs afin d'étudier les moyens de les prévenir;

e) Il faudrait, à tous les niveaux, inviter les gouvernements à placer davantage l'accent sur les moyens de promouvoir la sécurité des femmes dans les espaces privés et publics en intégrant, pour ce faire, la problématique hommes-femmes dans les services publics, les missions de l'État, la collecte et l'analyse de données et la fourniture de services. Les villes sont invitées à élaborer des stratégies pour faire évoluer les comportements à l'égard de la violence infligée aux femmes, à encourager la participation des femmes à la prise de décisions, et à fournir des services aux victimes de la violence;

f) Il faudrait que les villes accordent une attention accrue au réaménagement de l'espace public afin de créer des lieux sûrs et accessibles pour l'interaction et la récréation, et s'emploient davantage à promouvoir la civilité, notamment en affectant une partie des dépenses de construction de nouveaux logements à la création d'espaces publics;

g) Il faudrait inviter les villes à promouvoir et à appliquer des politiques et programmes participatifs et novateurs pour combattre l'exclusion des groupes marginalisés, notamment des minorités et des migrants. Il faudrait également appuyer les organisations de la société civile qui s'efforcent de promouvoir une participation accrue des groupes marginalisés;

h) Il faudrait, à tous les niveaux, inviter les gouvernements à élaborer et à appliquer des stratégies de prévention de la criminalité qui soient efficaces et intègrent la problématique hommes-femmes, notamment en recourant à des observatoires urbains et régionaux pour la collecte et l'analyse de données, aux techniques de cartographie, à des enquêtes de victimisation, à des audits de sécurité et à des guides;

i) Il faudrait, à tous les niveaux, prier instamment les gouvernements d'appuyer, en matière de prévention de la criminalité, des méthodes nouvelles et novatrices de formation qui répondent aux besoins de la police et des nouveaux métiers urbains de la prévention. Ces méthodes sont notamment l'apprentissage en ligne et les stages techniques et professionnels;

j) Il faudrait que la communauté internationale, y compris les donateurs, s'efforce de faciliter et d'appuyer le renforcement des capacités des administrations locales par la formation, l'assistance technique et les échanges entre villes, en tenant compte des besoins particuliers des pays bénéficiaires.