

Sécurité et villes : vers une approche inclusive

Emilia Frost et Matthias Nowak¹



Colombie, Medellín. Un soldat se tient parmi les vestiges de logements de familles déplacées détruits par le feu. © Paul Smith/Panos Pictures

Le présent Policy Paper de la Déclaration de Genève fait partie d'une série⁴ visant à faciliter la prise de décisions d'orientation lors des débats continus sur le cadre de développement qui feront suite aux objectifs du Millénaire pour le développement. Cette série placera la réduction et la prévention de la violence armée dans le contexte plus large du développement durable afin de montrer comment la lutte contre la violence peut avoir un impact positif sur le développement. S'appuyant sur les données actuelles, ces documents d'orientation visent à proposer des approches qui, estime-t-on, permettront de réduire et de prévenir la violence armée.

Ces Policy Papers sont préparés par le Secrétariat de la Déclaration de Genève et leur contenu ne signifie aucunement que les pays ayant adhéré à la Déclaration de Genève l'approuvent.

Pour la première fois dans l'histoire, la majorité de la population mondiale réside dans des centres urbains. L'on estime également que la croissance démographique des 25-30 prochaines années sera presque entièrement concentrée dans des villes (ONU-HABITAT, 2008a, p. ix).² Mais si les zones urbaines se sont étendues, le problème de la violence armée urbaine aussi. Bien que les zones urbaines ne soient pas nécessairement plus violentes ou moins sûres que les zones rurales, leur taille signifie que les auteurs et les victimes de la violence s'y trouvent concentrés (OCDE, 2011, p. 13 ; Banque mondiale, 2011a, p. 17).³

La violence armée représente donc un défi non seulement pour les États, mais aussi pour les autorités locales, dans les villes surtout. La sécurité et la protection contre la violence figurent généralement aux programmes des administrations locales car il s'agit de questions d'administration publique essentielles et d'éléments clés des campagnes électorales. La sécurité ne relève plus exclusivement des administrations centrales : au niveau local, les résidents réclament maintenant souvent des dispositifs de

sécurité locaux, des programmes de lutte contre la violence, la protection contre les crimes violents et l'aide aux victimes. Répondre à ces demandes en fournissant les services requis peut s'avérer coûteux. En outre, des niveaux élevés de violence urbaine entravent le développement économique et social et fragilisent la gouvernance locale, ce qui a pour effet d'enfermer « les populations les plus pauvres dans un cycle dangereux de pauvreté et de violence » (Banque mondiale, 2011a, p. 1).

Pourtant, les villes continuent à attirer de très nombreux immigrants et constituent un environnement crucial pour les communautés humaines. Aussi la croissance simultanée des villes et de la violence urbaine mérite-t-elle une plus grande attention : non seulement les villes ont tendance à offrir davantage de possibilités économiques et sociales, mais elles peuvent également constituer un cadre idéal pour la promotion de politiques efficaces de développement et de réduction de la violence armée.

La première partie de ce document souligne les particularités de la violence armée urbaine et son impact défavorable sur le développement. Nous nous penchons ensuite sur certains des

risques les plus graves auxquels les villes se trouvent confrontées : l'inégalité, la prolifération des armes à feu et les capacités limitées des pouvoirs publics. La troisième partie propose un programme de coopération entre la Déclaration de Genève et les municipalités du monde entier. Plusieurs mesures concrètes y sont présentées pour rendre les stratégies de réduction et de prévention de la violence armée (RPVA) en milieu urbain plus efficaces.

I. Les défis de la violence armée urbaine

Par rapport à la violence perpétrée dans les zones rurales, la violence urbaine a tendance à être plus concentrée, plus meurtrière, plus variable et moins détectable, dans les grandes villes surtout. En général, les villes rendent le

problème de la violence plus complexe : les inégalités socio-économiques, les troubles et l'instabilité, entre autres facteurs, compliquent le processus d'observation et d'évaluation des taux et tendances de la violence urbaine.

Les données montrent, par exemple, que la prévalence des gangs et du crime organisé dans les zones urbaines rend la violence potentiellement plus meurtrière (OCDE, 2011, p. 14 ; ONUDC, 2011, p. 39). Aux Amériques, les homicides liés aux armes à feu représentent un pourcentage élevé du nombre total d'homicides. En Amérique centrale et aux Caraïbes, où la violence des gangs urbains et le crime organisé dans les villes sont courants, 63 % des homicides sont commis avec une arme à feu (Small Arms Survey, s. d.). Ce chiffre tombe à 54 % en Amérique du Sud et à 43 % en Amérique du Nord. En Europe, où la violence des gangs et la violence armée sont moins répandues, des armes à feu sont utilisées dans 21 % des homicides seulement (ONUDC, 2011, p. 39).

Dans la plupart des régions du monde, des capacités d'observation supérieures et des recherches plus poussées sont nécessaires pour mieux comprendre les nombreuses manifestations de la violence armée et réduire ou prévenir efficacement cette dernière en milieu urbain (cf. encadré 1).

La violence subit une transformation dynamique dans le temps et l'espace. En d'autres termes, les méthodes employées, les objectifs et les auteurs de la violence changent. Il en résulte également que la démarcation devient moins nette entre la violence politique ou liée à des conflits et la violence non politique ou purement criminelle. Ces changements – ainsi que la croissance des gangs criminels transnationaux et l'expansion des groupes armés non étatiques, phénomènes qui peuvent s'avérer particulièrement prononcés dans les zones urbaines (Secrétariat de la Déclaration de Genève, 2011, p. 2) – rendent plus difficile encore l'élaboration de programmes ciblés mais souples pour s'attaquer à la violence armée et à son impact.

Hétérogénéité de la violence armée urbaine

La violence urbaine n'est pas répartie de manière uniforme sur les plans géographique, socio-économique et démographique. Les pays et communautés en développement sont non seulement plus vulnérables à la violence

armée – en raison de l'accès limité aux soins médicaux, des abus perpétrés par les forces de sécurité ou de la faiblesse du système judiciaire, ou d'une combinaison de ces facteurs – mais subissent également une part disproportionnellement élevée de son impact (Secrétariat de la Déclaration de Genève, 2011, ch. 5 ; Banque mondiale, 2011b, p. 188).

Les recherches indiquent que plus une ville est grande et dense, plus sa population est vulnérable à la violence armée et au crime organisé. Cela est le cas aux Amériques, par exemple, où une corrélation semble exister entre la densité de la population et les taux d'homicide. De même, les populations des centres urbains d'Europe sont exposées à davantage de crimes et de violence que les résidents de zones moins densément peuplées (ONUDC, 2011, pp. 75-77). Pourtant, des exceptions importantes laissent entrevoir une réalité plus complexe et certaines mégapoles – Tokyo, par exemple – sont relativement sûres par rapport à des villes plus petites et moins densément peuplées (Banque mondiale, 2011a, p. 15). Au Mexique, les niveaux de violence meurtrière sont

ENCADRÉ 1 Mesurer la violence armée

Plusieurs difficultés peuvent compliquer les efforts d'observation et de comparaison des taux et tendances de la violence armée. Citons par exemple la variation des définitions des différents types de violence armée et l'accès limité à des données fiables.

L'indicateur le plus couramment utilisé pour mesurer la violence est le nombre ou le taux d'homicides volontaires ou de « meurtres » pour 100 000 habitants (ONUDC, 2011, p. 16). Pourtant, les définitions légales et statistiques de l'« homicide » varient, ce qui rend les comparaisons entre pays difficiles (Gilgen et Tracey, 2011, p. 58).

Si des données sont également recueillies pour d'autres crimes, préjudices et incidents violents, elles ne sont pas nécessairement comparables. De même, les registres officiels ou les dossiers des médias ne fournissent pas toujours de précisions sur les auteurs de la violence, le type de préjudice subi par les victimes, les instruments employés ou le contexte dans lequel l'acte a été commis. La violence contre les femmes est particulièrement mal suivie et, selon toute vraisemblance, nettement sous-déclarée (Secrétariat de la Déclaration de Genève, 2011, p. 138).

nettement moins élevés à Mexico que dans des villes plus petites situées dans des zones fortement touchées par la violence armée (Small Arms Survey, s. d.).

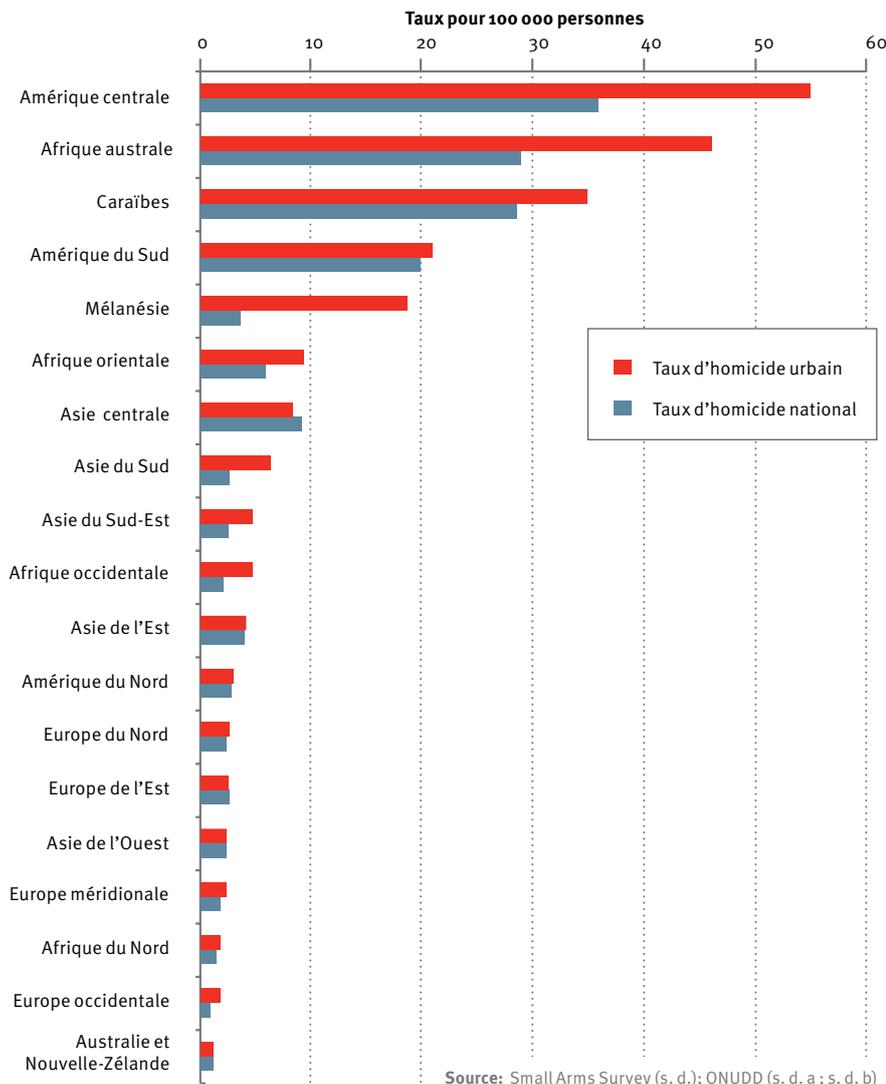
Les régions aux taux de violence élevés ont également tendance à connaître des taux de violence urbaine supérieurs (cf. Figure 1). En Amérique latine, aux Caraïbes et en Afrique australe, le taux d'homicide des villes les plus peuplées a tendance à être supérieur au taux national. En Amérique centrale, par exemple, la violence armée meurtrière s'avère fortement concentrée dans les zones urbaines : les villes de plus de 50 000 habitants enregistrent plus de 70 % d'homicides au Costa Rica, 68 % au Guatemala et 63 % au Salvador (Nowak, 2012). Il convient de noter que ces sous-régions affichent également les taux d'homicide nationaux et urbains les plus élevés au monde.

Il existe une hétérogénéité dans le temps et dans l'espace. Partout dans le monde, les jeunes hommes de 15 à 29 ans qui vivent dans les périphéries urbaines représentent la grande majorité des victimes (82 %) et des auteurs (90 %) de la violence armée (ONUDC, 2011, pp. 63-64 ; PNUD, 2013, p. 53).

En revanche, le taux d'homicide chez les femmes ne varie pas de manière significative d'une tranche d'âge à une autre, ce qui confirme la théorie selon laquelle les femmes risquent davantage d'être tuées par la violence domestique et sexuelle qu'au cours d'activités à haut risque, au sein de gangs par exemple (ONUDC, 2011, p. 65 ; Secrétariat de la Déclaration de Genève, 2008, p. 109). La victimisation des femmes semble varier en accord avec les niveaux globaux de violence dans les zones urbaines, les taux étant plus élevés dans les environnements touchés par la violence tels que le Salvador et le Guatemala (Secrétariat de la Déclaration de Genève, 2011, p. 7). Il n'est pas possible de comparer les tendances de la victimisation urbaine et rurale en raison de la sous-déclaration et d'une insuffisance de données.

En général, les différents secteurs d'une ville ne sont pas touchés de manière égale par la violence armée. Les villes où les niveaux de violence armée sont élevés se caractérisent souvent par la présence de secteurs très sûrs et d'autres très dangereux. Au Cap, où le taux d'homicide était de 41 pour 100 000 habitants en 2009, 44 % de tous les homicides commis en 2009-2010 l'ont été dans les quartiers de Khayelitsha, Nyanga et Gugulethu, qui comptent

FIGURE 1 Taux d'homicide nationaux et urbains, chiffres pour 2012 ou les plus récents



parmi les plus pauvres de la ville (ONUDD, 2011, pp. 79-80).

Bien que cette hétérogénéité doive être prise en compte dans l'élaboration de politiques visant à prévenir et réduire la violence armée en milieu urbain, les ramifications potentielles des interventions ciblées devraient également être prises en considération. Par exemple, la tendance à voir les jeunes hommes comme les victimes et les auteurs les plus probables a abouti à la stigmatisation, dans certaines politiques, des jeunes, voire de quartiers entiers souffrant de niveaux élevés de violence, les zones sous l'emprise des gangs par exemple. Certaines politiques arbitraires, telles que celles adoptées dans plusieurs pays d'Amérique latine et d'Afrique, viennent à l'esprit. Elles ont en effet parfois criminalisé certains aspects de l'apparence d'une personne, les tatouages et certains types de vêtements par exemple, voire le simple fait qu'elle se trouve dans la rue (Ribando Seelke, 2011, p. 10).

Une opportunité pour le développement

La violence armée a un impact négatif sur plusieurs aspects du développement. Au niveau national, des progrès limités par rapport aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) – qui sont de lutter contre la pauvreté et la faim, d'augmenter les taux de scolarisation dans le primaire et de réduire la mortalité infantile ainsi que le taux de grossesse/natalité chez les adolescentes – ont tendance à s'accompagner de niveaux élevés de violence armée (Secrétariat de la Déclaration de Genève, 2011, p. 146). Bien qu'il s'avère que les villes et les pays urbanisés se rapprochent plus rapidement des OMD que les zones rurales, la violence urbaine reste une préoccupation majeure. En termes de coût pour le développement, elle effrite le capital humain et physique, enracine les inégalités et réduit la productivité et les investissements. Les estimations du coût de la violence armée dans des pays tels que le Guatemala et la Colombie montrent que les zones plus riches et

plus densément peuplées sont nettement plus perdantes que les zones rurales moins densément peuplées (Matute et Narciso, 2008 ; Villamarín, 2011).

Bien qu'offrant des opportunités socio-économiques attrayantes, l'environnement urbain semble également constituer un milieu propice à la montée de la violence. L'urbanisation crée ses propres difficultés en matière de développement, car certains pays sont dans l'incapacité de faire face aux demandes découlant d'une croissance urbaine rapide. L'exode rural peut peser lourd sur les infrastructures, les services sociaux et les prestataires de services de sécurité. En même temps, les arrangements informels peuvent exacerber les inégalités en termes d'accès aux services sociaux et aux opportunités, tout en autorisant l'émergence d'ordres sociaux, économiques et politiques parallèles. De telles communautés informelles – le « quart monde », selon l'expression de Manuel Castells (1999) – servent de foyers pour les gangs, les groupes armés, les mouvements religieux radicaux et les organisations criminelles (PNUD, 2013 ; Feldab-Brown, 2011).

En termes de développement, les villes peuvent donc poser un dilemme. D'une part, elles apportent la promesse d'une vie meilleure, grâce aux possibilités d'emploi et aux dispositifs de sécurité plus efficaces qu'elles offrent surtout. De l'autre, l'urbanisation rapide et les espoirs frustrés peuvent se répercuter sur la sécurité d'une ville, à la périphérie principalement (Jütersonke, Krause et Muggah, 2007, p. 164). Comment assurer la sécurité dans ces conditions ? Il s'agit là d'une des questions clés à prendre en compte lors de l'élaboration de stratégies de développement.

II. II. Risques urbains : faire participer les administrations locales

Les administrations locales sont aux premières loges pour s'attaquer aux problèmes de développement résultant d'une urbanisation rapide et non maîtrisée. En même temps, l'extension de la démocratie au niveau des administrations locales a entraîné des revendications croissantes en matière de sécurité que les autorités locales sont de plus en plus tenues de satisfaire.

Bien que les villes offrent un ensemble de facteurs « protecteurs » qui pourraient

atténuer l'impact de la violence armée – une présence policière accrue, la vigilance par la surveillance par télévision en circuit fermé et un meilleur accès aux soins médicaux – elles peuvent également renfermer des facteurs de risque importants qui perpétuent ou facilitent la violence armée, comme, par exemple, l'inégalité, la ségrégation, la pauvreté, les marchés illicites et le trafic de stupéfiants (ONU-DC, 2011, p. 12). La participation des administrations locales aux efforts de réduction et de prévention de la violence armée est donc indispensable.

Une fois les facteurs de risque et de protection du milieu urbain identifiés, des stratégies de réponse et des politiques de RPVA peuvent être élaborées et mises en œuvre – souvent en coopération avec les résidents dont les besoins doivent être satisfaits. Dans ce contexte, Lucía Dammert propose une typologie d'atténuation des risques en trois axes. Le premier axe, la « prévention sociale », porte sur la prévention de la violence par l'atténuation des facteurs de risque sociaux pouvant amener une personne à commettre des crimes. Le deuxième, la « prévention situationnelle », vise à réduire au minimum la possibilité de commettre un crime par des interventions dans les points chauds, la surveillance formelle et informelle et l'amélioration des espaces et services urbains. Le troisième axe, la « prévention communautaire », allie la prévention sociale et la prévention situationnelle pour promouvoir des initiatives telles que les comités de surveillance de quartier (Dammert, 2009, pp. 127-28).

Les inégalités et la lutte contre les exclusions en milieu urbain

Qu'elles soient verticales (entre des personnes) ou horizontales (entre des secteurs ou des groupes), les inégalités urbaines sont sources de frustration et fournissent des incitations perverses aux comportements à risque (ONU-HABITAT et UAH, 2010, p. 81). L'inégalité et l'exclusion touchent les quartiers marginalisés, du centre d'une ville à sa périphérie ; elles sont souvent le résultat d'une urbanisation rapide et non maîtrisée ou d'une détérioration due à la stagnation urbaine. L'urbanisation peut entraîner un accès inégal aux infrastructures publiques, aux ressources et aux opportunités économiques et sociales (ONU-HABITAT et UAH, 2010). À leur tour, ces inégalités peuvent exacerber la vulnérabilité des personnes et familles vivant dans les quartiers marginalisés et

créer ainsi un terrain propice aux activités informelles, à la précarité et à la criminalité (ONU-HABITAT et UAH, 2009). Les formes marquées d'inégalité horizontale peuvent entraîner des conflits de groupe susceptibles de dégénérer en spirales de violence et d'insécurité (Stewart, 2008).

Compte tenu du programme de développement au niveau urbain, les efforts de réduction et de prévention de la violence doivent prendre en considération les avantages potentiels de l'intégration sociale, culturelle et économique pour les populations exclues. En suivant la typologie en trois axes de Dammert (2009), les interventions peuvent être modélisées comme suit :

■ **Axe de la prévention sociale.** Les villes doivent renforcer les communautés en encourageant et activant les réseaux qui réduisent les possibilités d'actes criminels par la définition et l'application collectives de normes. En outre, les villes doivent veiller à la sécurité de tous, tant dans le domaine public que privé. Les administrations locales devraient concevoir et garantir la mise en œuvre de projets de protection des populations vulnérables, par exemple des programmes de lutte contre la violence domestique et des initiatives de prévention de la violence dans les écoles (refuges, aide aux victimes, programmes éducatifs, etc.).

■ **Axe de la prévention situationnelle.** Les villes pourraient adopter une approche territoriale lors de la formulation d'activités inclusives et participatives qui favorisent la responsabilité civique et le respect des espaces publics (cf. encadré 2). La protection, la préservation, l'amélioration et le renouvellement des espaces urbains dégradés jouent un rôle clé dans l'éradication de la stigmatisation des espaces publics vulnérables. Une ville doit également veiller à permettre l'accès aux monuments et lieux porteurs de valeur symbolique pour renforcer la cohésion sociale parmi ses habitants.

■ **Axe de la prévention communautaire.** Les programmes de RPVA pourraient inclure des stratégies de renforcement de l'appropriation locale par la reconstruction du tissu social, y compris la mobilisation des citoyens dans la cocréation active de la sécurité et l'adoption d'une approche communautaire du développement des infrastructures. Les administra-

ENCADRÉ 2 L'environnement urbain et l'insécurité à Johannesburg

La croissance des lotissements sauvages continue à dépasser la capacité des pouvoirs publics en matière d'urbanisme et l'offre de logements abordables aux Sud-Africains à bas revenus. D'après les participants à un sondage réalisé à Johannesburg, cette croissance a également contribué à des niveaux élevés de violence et de criminalité dans leurs communautés. Les auteurs de la violence profiteraient des problèmes d'aménagement des lotissements sauvages, l'absence de routes praticables empêchant souvent les véhicules d'urgence et les patrouilles de police motorisées d'y entrer. Les personnes interrogées ont également évoqué le problème de l'accès aux services. L'absence d'électrification des habitations et des rues des lotissements sauvages renforce le sentiment d'insécurité, à la nuit tombée surtout.

Source : Banque mondiale (2011a, pp. 196-97)

tions locales devraient également promouvoir les dispositifs de médiation communautaire pour permettre aux résidents de transmettre leurs demandes particulières ou de signaler des zones de conflit.

La prolifération des armes à feu et le crime organisé

La facilité d'accès aux armes à feu – facteur de risque reconnu de la violence – contribue au façonnage des dynamiques de la violence armée dans les villes du monde entier. Alliée à la présence du crime organisé et des marchés illicites, elle affecte à la fois le niveau et l'étendue de la violence armée. En effet, une prévalence marquée de la violence liée aux armes à feu est courante dans les zones où les taux globaux de violence sont également élevés, comme cela est le cas aux Amériques (Secrétariat de la Déclaration de Genève, 2011, p. 100).

Le crime organisé se présente dans les zones urbaines sous la forme de contrôle territorial et de trafic illicite de la part des réseaux de criminels (organisations de trafic de stupéfiants et fonctionnaires corrompus, par exemple). Le crime organisé peut être défini comme un réseau social ayant des liens dans d'autres villes et pays et constitué de personnes qui s'adonnent à des activités illicites sur une longue période dans le but de s'enrichir. Si le crime organisé n'a généralement pas de prétentions

politiques, ses activités ont des conséquences politiques car elles nuisent à l'efficacité et à la légitimité des institutions étatiques (Flores et González, 2008, p. 52).

Les gangs sont présents dans les villes du monde entier. On peut les définir comme des groupes de jeunes qui durent dans le temps et dont les membres vivent en grande partie dans la rue et possèdent une identité reconnaissable (Klein et Maxson, 2006). Il est possible qu'ils s'adonnent à des activités criminelles et se composent principalement d'adolescents et de jeunes adultes de moins de 25 ans. Comme indiqué plus haut, certaines politiques visant ces groupes criminalisent des comportements de tous les jours (passer du temps dans la rue, par exemple), au risque de stigmatiser les identités collectives (Young, 1999 ; Brotherton, 2007). De telles politiques peuvent avoir pour effet de renforcer le sentiment de résistance commune qui constitue le ciment social de groupes tels que les gangs (Castells, 1999, p. 26). Il convient de souligner que les gangs ont souvent des liens avec les institutions officielles et qu'ils jouent parfois un rôle économique, politique, culturel, religieux ou militaire au sein de leurs communautés (Hagedorn, 2007, p. 309).

Le maintien de l'ordre communautaire constitue un aspect central de la maîtrise des armes et de la prévention et de la réduction de la violence liée aux gangs et au crime organisé. Reconnaisant que « la sécurité est l'affaire de tous », la réforme de la police a abouti à une stratégie de maintien de l'ordre davantage axée sur la communauté (Dammert, 2009, p. 122). Par rapport au maintien de l'ordre axé sur le contrôle, ce changement traduit une volonté d'inclure des mécanismes de prévention dans les plans de sécurité locaux (Dammert, 2009, p. 139). D'une part, cette approche du maintien de l'ordre favorise un rapprochement entre la police et les communautés. De l'autre, elle encourage les relations associatives avec la communauté au sens large – y compris ses associations professionnelles, clubs locaux et syndicats (Chalom et al., 2001, p. 8).

Au niveau des administrations locales, plusieurs mesures peuvent être prises pour réduire et prévenir la violence armée liée à l'accessibilité des armes à feu et à la présence du crime organisé et des gangs :

■ **Axe de la prévention sociale.** Les villes devraient chercher à encour-



Kenya, Nairobi. Une peinture murale des quartiers pauvres de Kibera illustrant la violence urbaine. © Sven Torfinn/ Panos Pictures.

ager et développer les activités pédagogiques de sensibilisation tenant compte des caractéristiques et dynamiques particulières de différents groupes sociaux (les punks, les skinheads et les groupes à motivation politique, par exemple), en concentrant leurs efforts sur les jeunes à risque tout en évitant la stigmatisation inutile de cette catégorie.

■ **Axe de la prévention situationnelle.**

Les « réseaux de désarmement » regroupant plusieurs institutions (locales et nationales) ont eu des résultats positifs⁵. La création de zones sans armes constitue une autre option pour la prévention et la réduction de la violence armée urbaine⁶. La lutte contre la violence en milieu scolaire représente également un aspect essentiel de la RPVA. Les administrations locales doivent être à l'initiative de ces programmes et devraient offrir un espace public pour d'autres formes pacifiques d'interaction sociale, politique et culturelle.

■ **Axe de la prévention communautaire.**

Au niveau communautaire, la crédibilité des campagnes de désarmement repose sur la confiance des résidents en la capacité et la transparence de la police. Parallèlement aux efforts de sensibilisation, les administrations locales doivent donc renforcer la professionnalisation de la police et encourager le maintien de l'ordre communautaire.

Gouvernance et gouvernabilité

Le renforcement des institutions et la gouvernance constituent des aspects cruciaux de la façon dont une ville aborde

la RPVA. Si les pouvoirs publics ne sont pas en mesure de fournir les services de base, la sécurité notamment, il en résulte un vide de pouvoir que les acteurs non-étatiques peuvent parvenir à exploiter. Dans des pays tels que le Brésil, le Pakistan et l'Afrique du Sud, par exemple, certaines zones urbaines sont tombées sous le contrôle d'acteurs armés qui exploitent le pouvoir qu'ils exercent sur le territoire et la population dans leur propre intérêt financier (OCDE, 2011, p. 14).

Des niveaux élevés de violence armée nuisent à la capacité de gouvernance d'un État, les institutions officielles perdant le contrôle de certaines zones (Banque mondiale, 2011a, p. 2). Pourtant, la présence de la violence armée urbaine n'indique pas nécessairement un échec de l'État et le renforcement de l'État ne saurait à lui seul suffire pour prévenir et réduire la violence armée. La violence armée urbaine compromet toutefois la légitimité et la capacité des institutions. Aussi importe-t-il de trouver des solutions efficaces, car les politiques « qui ne supposent pas la transformation des institutions peuvent avoir pour effet de différer les problèmes plutôt que de les résoudre » (Banque mondiale, 2011b, p. 86).

Pour la RPVA en milieu urbain, l'instauration de la sécurité est le fruit d'un processus de collaboration entre la société civile et les pouvoirs publics. Les organisations de la société civile devraient donc légitimer tous les programmes et interventions axés sur la sécurité et leur opinion concernant l'action publique doit être surveillée de près (Petrella et Vanderschueren, 2003). Dans ce contexte, les administrations locales peuvent offrir un espace pour

l'articulation de différentes politiques et la facilitation de la coopération entre des acteurs tels que les organisations de la société civile et l'administration centrale (Appiolaza et Ávila, 2009, p. 9). Préconisant une telle approche, un guide des stratégies de prévention locales estime que :

[i]l est crucial de développer les capacités et les engagements avec les communautés, l'administration locale et l'État. Cela n'est possible que si les administrations locales respectent certaines normes minimales de bonne gouvernance en termes de transparence, de responsabilité et d'efficacité (ONU-HABITAT et UAH, 2009, p. 72).

En effet, la violence est étroitement liée aux questions de participation des résidents et de gouvernance locale, dans la mesure où « la sécurité devrait être vue à la fois comme un service offert aux citoyens et comme relevant de la responsabilité et de la participation des citoyens » (Banque mondiale, 2011a, p. 85). Du point de vue des politiques de RPVA, les administrations locales devraient :

- réformer le cadre institutionnel de la sécurité et de la RPVA afin de produire des politiques plus efficaces et

complètes ;

- adopter des politiques visant à la coexistence pacifique et à la sécurité préventive afin d'encourager la participation des résidents, en déterminant quelles administrations locales doivent légitimer et protéger les organisations de la société civile pour faciliter leur accès aux ressources financières, à l'information et aux connaissances ; et
- promouvoir la participation accrue de tous les acteurs sociaux aux activités de RPVA et le renforcement de leurs moyens d'action afin d'augmenter l'efficacité et la durabilité des politiques publiques locales.

Pour une synthèse des différents facteurs de risque et des interventions correspondantes proposées, prière de se reporter au Tableau 1.

III. Une feuille de route pour les villes

La Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement propose un ensemble de mécanismes et d'opportunités pour les interventions de RPVA aux niveaux international, national et local. Les États qui adhèrent à la

Déclaration de Genève s'engagent à soutenir les initiatives qui mesurent les coûts humains, sociaux et économiques de la violence armée ; à évaluer certains facteurs de risque et vulnérabilités particuliers ; et à estimer l'efficacité des programmes de lutte contre la violence (Secrétariat de la Déclaration de Genève, 2008, p. vii). Cependant, la mesure de l'ampleur du problème doit être considérée comme une première étape seulement vers la résolution des causes de la violence armée et aucun plan viable permettant de lier les initiatives locales des villes aux efforts accomplis aux niveaux national et international n'a encore été arrêté.

S'attaquer à la RPVA au niveau des villes autorise une approche pluridisciplinaire, au plus près des problèmes clés, avec l'obligation de rendre des comptes, tout en offrant une souplesse considérable en ce qui concerne les interventions. En effet, des initiatives de RPVA prometteuses, originales et fondées sur des données probantes émanent souvent des villes plutôt que des administrations centrales (CIPC, 2005). En bref, les villes constituent des acteurs importants dans la lutte contre le problème de la violence armée.

Afin de faciliter l'intégration plus poussée des administrations locales

TABLEAU 1 Typologie des risques et niveaux d'intervention en milieu urbain

Facteurs de risque	Prévention sociale	Prévention situationnelle	Prévention communautaire
Inégalités dans le milieu urbain	Renforcer les communautés en encourageant et activant les réseaux qui réduisent la possibilité de commettre des actes criminels. Veiller à la sécurité des femmes et des enfants par l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de réduction de la violence domestique.	Adopter une approche territoriale lors du développement d'activités inclusives et participatives qui favorisent la responsabilité civique et le respect des espaces publics. Protéger, préserver, améliorer et renouveler les espaces urbains dégradés. Assurer l'accès de tous aux lieux porteurs de valeur symbolique.	Renforcer l'appropriation locale des efforts de reconstruction du tissu social. Mobiliser les résidents pour la cocréation active de la sécurité. Adopter une approche communautaire pour le développement des infrastructures. Promouvoir les dispositifs de médiation communautaire.
Prolifération des armes à feu et crime organisé	Encourager et développer les activités pédagogiques de sensibilisation tenant compte des caractéristiques et dynamiques particulières des différents groupes sociaux. Concentrer les efforts sur les jeunes à risque mais éviter la stigmatisation.	Promouvoir et mettre en œuvre des « réseaux de désarmement » interinstitutionnels. Créer des zones sans armes. Prévenir la violence en milieu scolaire. Veiller à ce que les administrations locales prennent l'initiative des politiques et offrent un espace public pour d'autres formes pacifiques d'interaction sociale, politique et culturelle.	Favoriser la confiance des résidents en la capacité et la transparence des prestataires de services de sécurité. Professionnaliser la police et promouvoir la « police localisée » (maintien de l'ordre communautaire).
Facteurs de risque intersectoriels : gouvernance et gouvernabilité	Réformer le cadre institutionnel et élaborer des politiques plus efficaces et complètes. Légitimer et protéger les organisations de la société civile afin de faciliter leur accès aux ressources financières, à l'information et aux connaissances. Promouvoir la participation accrue des acteurs sociaux et le renforcement de leurs moyens d'action afin d'améliorer l'efficacité et la durabilité des politiques publiques locales.		

Source : d'après Appiolaza (2010, p. 32) ; Dammert (2009, pp. 127-31)

dans le processus lancé par la Déclaration de Genève, les points suivants sont proposés comme feuille de route :

- Les villes devraient diagnostiquer non seulement les symptômes, mais également les multiples facteurs sous-jacents à l'origine de la violence, de la criminalité et de l'insécurité sur leur territoire. Les efforts en vue de développer des méthodologies communes et les capacités pour mesurer le coût humain de la violence armée représentent un élément central de la politique de RPVA future. Les observatoires urbains de la violence armée plutôt que de la criminalité à proprement parler constituent un outil indispensable pour évaluer la violence armée et suivre l'impact des programmes de RPVA.
- Suite au diagnostic, il convient d'investir dans des interventions visant à prévenir et réduire la violence armée urbaine en adoptant une vision globale tenant compte non seulement de ses symptômes, mais aussi de ses causes sous-jacentes. Les politiques et les plans d'action intégrant des priorités de sécurité et de développement telles que l'urbanisme, la prévention de la criminalité sociale, la sécurité et la gouvernance doivent reposer sur des approches qui ont fait leurs preuves ailleurs et qui garantissent l'inclusion des différents partenaires (représentant l'État, la société civile et le secteur privé) et groupes sociaux, y compris ceux qui sont marginalisés.⁷
- Les services de sécurité publics et privés tels que la police sont des acteurs clés pour la RPVA. Ils devraient exercer leur autorité en coordination les uns avec les autres et en coopération étroite avec les résidents, dont les besoins devraient être identifiés par des diagnostics spécifiques et la promotion d'une approche globale et préventive.⁸
- Les administrations locales et les municipalités jouent un rôle crucial dans le développement, la mise en œuvre et l'évaluation d'approches de RPVA réussies. Il convient d'évaluer leurs capacités en la matière et, si nécessaire, de les renforcer.
- Transnationale de nature, la violence armée ne reconnaît pas les frontières nationales. Par conséquent, le développement d'un mécanisme de coordination métropolitain est

essentiel pour les villes qui se trouvent près des frontières. Il est également crucial de lier le niveau national au niveau local pour optimiser les évaluations et stratégies de RPVA transfrontalières.

- Les villes devraient encourager l'échange de meilleures pratiques et la collaboration intervilles pour le développement d'initiatives de RPVA novatrices, en utilisant des plateformes telles que les échanges entre villes.
- Les villes et les administrations locales pourraient jouer un rôle plus important dans les processus internationaux qui favorisent un consensus sous-national sur la RPVA pour la paix et le développement. Tout en ralliant le soutien en faveur d'une coopération plus poussée entre les administrations locales et nationales, ces organisations pourraient promouvoir l'intégration de la lutte contre la violence armée et de la sécurité urbaine dans le « nouveau programme urbain mondial » à la conférence Habitat III de 2016, qui servira de point de référence pour la politique d'urbanisme des dix prochaines années au moins.

Notes de fin

- 1 Le présent Policy Paper est basé sur une note présentée à la deuxième conférence ministérielle d'examen de la Déclaration de Genève et s'appuie sur les recherches préliminaires préparées par Franz Vanderschueren avec l'aide de Martin Appiolaza et d'Elkin Velásquez pour le Secrétariat de la Déclaration de Genève (Appiolanza et Vanderschueren, 2011 ; Velásquez, 2011).
- 2 Dans le présent document, le terme « ville » fait référence à « une zone construite ou densément peuplée incluant la ville proprement dite, des banlieues et des zones périurbaines continuellement habitées » (ONU-HABITAT, 2008b, p. 10).
- 3 Selon la définition du Secrétariat de la Déclaration de Genève, la violence armée est vue comme « l'usage ou la menace de l'usage intentionnel et illégitime de la force à travers l'utilisation d'armes ou d'explosifs contre une personne, un groupe, une communauté ou un État et qui porte atteinte à la sécurité des personnes et/ou au développement durable » (Secrétariat de la Déclaration de Genève, 2008, p. 2).
- 4 Ces Policy Paper traitent de questions telles que « la maîtrise des instruments de la violence », « les victimes et les survivants de la violence armée », « l'accès

aux prestataires de services de sécurité » et « le rôle du secteur privé dans la violence armée et la prévention ».

- 5 Voir, par exemple, Red Argentina para el Desarme (s. d.).
- 6 Au Salvador, les « municipalités sans arme » constituent un exemple intéressant (PNUD, 2007).
- 7 Voir, par exemple, ONUDC (2010).
- 8 D'après FESU (2006).

Bibliographie

- Appiolaza, Martín. 2010. « Control de armas como estrategia de prevención de la violencia y del delito ». Dans *Informe internacional: prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana—tendencias y perspectivas*. Montréal : Centro internacional para la prevención de la criminalidad, pp. 31-33.
- et Javier Ávila. 2009. *Hay pandillas en mi pueblo. ¿Qué puedo hacer? Guía de trabajo para gobiernos locales*. Lima : Save the Children Suecia. <<http://www.martinappiolaza.com/2010/04/2010-hay-pandillas-en-mi-pueblo-que.html>>
- et Franz Vanderschueren. 2011. *Report Geneva Declaration on Armed Violence and Development*. Document préliminaire non publié. Genève : Secrétariat de la Déclaration de Genève.
- Banque mondiale. 2011a. *La violence dans la ville : comprendre et soutenir les réponses des communautés aux violences urbaines*. Washington : Banque mondiale. Avril.
- 2011b. *Rapport sur le développement dans le monde 2011: conflit, sécurité et développement*. Washington : Banque mondiale.
- Brotherton, David. 2007. « Toward the Gang as a Social Movement ». Dans John Hagedorn, éd. *Gangs in the Global City: Alternatives to Traditional Criminology*. Chicago : University of Illinois Press, pp. 251-72.
- Castells, Manuel. 1999. *La era de la información, Vol. III*. Mexico : Siglo XXI Editores.
- Chalom, Maurice, et al. 2001. *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. Santiago : Ediciones SUR.
- CIPC (Centre international pour la prévention de la criminalité). 2005. *Urban Crime Prevention and Youth at Risk: Compendium of Promising Strategies and Programmes from around the World*. Préparé pour le 11e congrès de l'ONU sur la prévention du crime et la justice pénale, Bangkok. Montréal : ICPC.
- Dammert, Lucía. 2009. « Políticas públicas de seguridad ciudadana: innovaciones y desafíos. » Dans Gabriel Kessler, éd. *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial, y políticas innovadoras*. Buenos Aires : EDHASA, pp. 119-42.

- Feldab-Brown, Vanda. 2011. *Bringing the State to the Slum: Confronting Organized Crime and Urban Violence in Latin America: Lessons for Law Enforcement and Policymakers*. Latin America Initiative at Brookings. <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/12/05-latin-america-slums-felbabbrown/1205_latin_america_slums_felbabbrown.pdf>
- FESU (Foro Europeo para la Seguridad Urbana). 2006. « Manifiesto de Zaragoza ». Conférence sur les thèmes « Seguridad, Democracia, Ciudades ». Saragosse, Espagne, 2-4 novembre.
- Flores, Carlos Antonio et Samuel González. 2008. « Democracia y crimen organizado ». Dans Luis Guillermo Solís et Francisco Rojas Aravenaeds, éd. *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago : Catalonia, pp. 51-94.
- Gilgen, Elisabeth et Lauren Tracey. 2011. *Contributing Evidence to Programming: Armed Violence Monitoring Systems*. Genève : Secrétariat de la Déclaration de Genève.
- Hagedorn, John. 2007. « Gangs in Late Modernity ». Dans John Hagedorn, éd. *Gangs in the Global City: Alternatives to Traditional Criminology*. Chicago : University of Illinois Press, pp. 295-318.
- Jütersonke, Oliver, Keith Krause et Robert Muggah. 2007. « Guns in the City: Urban Landscapes of Armed Violence ». Dans Small Arms Survey. *Small Arms Survey 2007: Guns in the City*. Cambridge : Cambridge University Press, pp. 161-95.
- Klein, Malcolm et Cheryl Maxson. 2006. *Street Gang Patterns and Policies*. Oxford : Oxford University Press.
- Matute, Arturo et Juan José Narciso. 2008. *El costo de la violencia: estudio aplicado en los departamentos de Esquintla y Chiquimula*. Document préliminaire non publié. Bogota : Centre de ressources d'analyse des conflits.
- Nowak, Matthias. 2012. *Urban Armed Violence*. Research Note n° 23. Genève : Small Arms Survey. Novembre. <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-23.pdf>
- OCDE (Organisation de développement et de coopération économiques). 2011. *Prévenir et réduire la violence armée dans les zones urbaines*. Note de programmation. Paris : OCDE.
- ONUDC (Office des Nations unies contre la drogue et le crime). 2010. Déclaration de Salvador sur des stratégies globales pour faire face aux défis mondiaux : les systèmes de prévention du crime et de justice pénale et leur évolution dans un monde en mutation. Vienne : ONUDC.
- . 2011. *Étude mondiale sur l'homicide 2011 : tendances, contextes, données*. Vienne : ONUDC.
- . s. d. a. « Homicides in the Most Populous City ». <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Homicides_in_most_populous_city.xls>
- . s. d. b. « Homicide Level for 2010, or Latest Available Year ». <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Homicide_level.xls>
- ONU-HABITAT (Programme des Nations unies pour les établissements humains). 2008a. *État des villes du monde 2010/2011 : réduire la fracture urbaine*. London et Sterling, Virginie : Earthscan.
- . 2008b. *État des villes du monde 2008/2009 : villes harmonieuses*. London et Sterling, Virginie : Earthscan.
- et UAH (Universidad Alberto Hurtado). 2009. *Guía para la prevención local: hacia políticas de prevención social y seguridad ciudadana*. Santiago : ONU-HABITAT et UAH.
- . 2010. *Guía para la prevención en barrios: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Nairobi et Santiago : ONU-HABITAT et UAH.
- Petrella, Laura et Franz Vanderschueren. 2003. « Ciudad y violencia: seguridad y ciudad ». Dans Marcelo Balbo, Ricardo Jordan et Daniela Simoni, éd. *La ciudad inclusiva*. Santiago : CEPAL, pp. 215-35.
- PNUD (Programme des Nations unies pour le développement). 2007. *¿Vivir sin armas? Evaluación del proyecto municipios libres de armas, una experiencia arriesgada en un contexto de riesgo*. San Salvador : PNUD. <http://www.pnud.org.sv/2007/component?option=com_docman/task/doc_download/gid,767/Itemid,56/>
- . 2013. *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. New York : PNUD. <<http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>>
- Red Argentina para el Desarme. S. d. Site Web. <<http://redparaeldesarme.org.ar/>>
- Ribando Seelke, Clare. 2011. *Gangs in Central America*. Rapport du Service de recherche du Congrès n° RL34112. Washington : Service de recherche du Congrès. Janvier. <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34112.pdf>>
- Secrétariat de la Déclaration de Genève. 2008. *Global Burden of Armed Violence*. Genève : Secrétariat de la Déclaration de Genève.
- . 2011. *Global Burden of Armed Violence. 2011: Lethal Encounters*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Small Arms Survey. S. d. Global Burden of Armed Violence Database. Genève : Small Arms Survey. Consultée le 25 février 2014.
- Stewart, Frances. 2008. *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Velásquez, Elkin. 2011. *Control de armas ligeras y prevención de la violencia armada: involucrando a los gobiernos locales: una propuesta para la acción*. Document préliminaire non publié. Genève : Secrétariat de la Déclaration de Genève.
- Villamarín, Adriana G. 2011. « Calcular para prevenir: una estimación de los costos de la violencia homicida en Colombia ». *Coyuntura Económica*, vol. 41, n° 1. Juin, pp. 105-37.
- Young, Jock. 1999. *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*. Londres : Sage.

Liste d'abréviations

RPVA Réduction et prévention de la violence armée

OMD Objectifs du Millénaire pour le développement

À propos des auteurs

Emilia Frost est chercheur et Matthias Nowak chercheur invité au Centre de ressources d'analyse des conflits de Bogota. Matthias Nowak travaille également comme chercheur associé au Small Arms Survey.

Première publication en anglais: mars 2014
Publication en français: avril 2014

Traduction : Marie-Laure Frioux

La Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement



La Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement, qui a été adoptée par plus de 100 pays, engage les signataires à soutenir les initiatives destinées à mesurer le coût humain, social et économique de la violence armée, à estimer les risques et les vulnérabilités, à évaluer l'efficacité des programmes de réduction de la violence armée et à diffuser les informations sur les meilleures pratiques.

La Déclaration appelle les États à parvenir à des réductions mesurables du fardeau mondial de la violence armée et à des améliorations tangibles de la sécurité humaine d'ici à 2015.

Parmi les organisations affiliées, citons le Bureau de la prévention des crises et du relèvement (BPCR) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Bureau Quaker auprès des Nations unies (QUNO).

Le Secrétariat de la Déclaration de Genève est hébergé dans les locaux du Small Arms Survey, lequel effectue des recherches afin de mieux connaître la distribution, les causes et les conséquences de la violence armée.

Pour tout complément d'information sur la Déclaration de Genève, les activités liées et les publications à son sujet, prière de visiter www.genevadeclaration.org

