



UNODC
Office des Nations Unies
contre la drogue et le crime

ONU HABITAT
POUR UN MEILLEUR AVENIR URBAIN



Manuel Introductif sur les Activités de **Police en Milieu Urbain**

SÉRIE DE MANUELS SUR LA JUSTICE PÉNALE

UNODC (OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME)
ONU-HABITAT (PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS)

Manuel Introductif sur les Activités de Police en Milieu Urbain

SÉRIE DE MANUELS SUR LA JUSTICE PÉNALE



NATIONS UNIES
NEW YORK, 2013

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Les analyses, conclusions et recommandations dans la présente publication ne reflètent pas forcément l'opinion du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT), le Conseil d'Administration d'ONU-HABITAT ou ses Etats Membres. Des Extraits peuvent être tirés sans autorisation à la condition que la source y soit mentionnée. Ce document n'a pas fait l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

Remerciements

Le *Manuel Introductif sur les Activités de Police dans les Espaces Urbains* a été préparé pour l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) et le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT) par Enrique Arias Desmond, consultant à la faculté de Justice Pénale John Jay de la City University de New York.

Une première ébauche du *Manuel* a été examinée lors d'une réunion d'experts organisée au siège de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à Abuja au Nigéria, du 8 au 10 Septembre 2009, en étroite collaboration avec la Force de Police Nigériane, hôte de cette rencontre, et le Conseil National de la Police Suédoise. L'UNODC et l'ONU-HABITAT tiennent à remercier les experts suivants pour leur précieuse contribution, et la participation personnelle de certains d'entre eux à cette réunion: Tunde Agbola, Ibrahim Ahmed Al-Taraah, Mercedes Ampié, Alexandre Augusto Aragon, Bernat Baro, Mogoue Benoit, Innocent Chukwuma, Peter Darcy, Knut Dreyer, Maria Elena Ducci, Anabel Géri, Lomota Goroso, Carlos Graça, Francesc Guillen, Hamed Ould Hamed, John Haruna, Adele Kayinda, Ibrahim Y Lamé, Agathe Lele, Dominique Lunel, Alain Makhana, Aubin Minaku, Benoit Mougoue, Said Mwema, Abdoulaye Ndiaye, Ismail Nxumalo, Ejindu Nwakama, Ogbonna Onovo, Clemente Ouango, Yann Cédric Quero, Janine Rauch, A N. Roy, John Sutton, Marco Antonio Valencia Tello, Muhammad Auwal Umar, Dina Shehayeb et Fola Arthur Worrey. Les fonctionnaires des Nations Unies suivants ont participé à cette réunion: Cecilia Andersson, Barnabé Atiaye, Alioune Badiane, John Falade et Claude Ngomsi de l'ONU-HABITAT, et Bisi Arije et Slawomir Redode l'UNODC.

Les fonctionnaires des Nations Unies suivants ont également contribué à l'élaboration du *Manuel*: Elkin Velasquez, Claude Ngomsi et Cecilia Andersson de l'ONU-HABITAT, et Estela Maris Deon, Anna Giudice Saget, Mia Spolander et Slawomir Redo de l'UNODC, ainsi que Julien Piednoir, Pierre-Eric Trimouillas et Elodie Roux (stagiaires).

L'UNODC et l'ONU-HABITAT souhaitent exprimer leurs vifs remerciements au Ministère des Affaires Etrangères et du Commerce International du Canada et à l'Agence Suédoise d'Aide au Développement International, pour le financement de l'élaboration, de l'impression et de la diffusion du *Manuel*, ainsi que sa traduction en langues française, portugaise et espagnole.

Table des matières

Page

Introduction	1
I: Le contexte des activités de police dans les espaces urbains des pays à revenu faible et intermédiaire.....	5
A. Termes clés	5
B. Définition de la notion de milieu urbain	6
C. Contrastes: zones urbaines de grande étendue dans les pays à revenu faible et intermédiaire, et défis liés à la gouvernance et au maintien de l'ordre	7
D. Niveaux et types d'activités de police	13
E. Stratégies proactives de lutte contre la criminalité: adapter les théories et les stratégies aux contextes locaux.....	14
F. Les principes directeurs des Nations Unies pour la prévention du crime	15
G. Acteurs et parties prenantes	17
H. Conclusions	18
II: Les activités de police dans les espaces urbains et les lieux publics: tendances et pratiques actuelles	19
A. Définitions.....	19
B. Un examen plus approfondi des défis liés aux activités de police dans les zones urbaines des pays à revenu faible et intermédiaire	20
C. Défis et réponses.....	23
D. La réforme de la police: mise en contexte	31
E. Conclusions	32
III: Améliorer les activités de police dans les milieux urbains: différentes stratégies de police dans différents types de milieu urbain.....	33
A. Définitions.....	33
B. Fondements conceptuels	34
C. Revitalisation urbaine et activités de police	37
D. La prévention du crime par l'aménagement du milieu (PCAM)	38
E. La théorie de la « fenêtre brisée »	40
F. Techniques de prévention situationnelle du crime.....	40
G. La lutte contre la criminalité à Diadema, au Brésil	45
H. Conclusions	46
IV. Des activités de police efficaces dans les lieux publics	47
A. Définitions.....	47
B. Espaces urbains publics et privés	48

C. Les stades	51
D. Les parcs	52
E. Les marchés	54
F. Les écoles	55
G. Les transports publics et les routes	56
H. Les quartiers d'affaires	59
I. Les bidonvilles	60
J. Autres zones résidentielles	64
K. Conclusions	66

V: Améliorer la pratique policière, la supervision et l'évaluation..... 67

A. Définitions.....	67
B. Les sept attributs des lieux sûrs	67
C. Les bonnes pratiques des activités de police.....	68
D. Gouvernance et responsabilité dans les services de police	69
E. Partage d'information et renseignements dans les activités de police en zones urbaines	71
F. L'évaluation de la police	72
G. Exemples de stratégies d'évaluation	73
H. Communication et sensibilisation	74
I. Conclusions	75

VI: Analyse d'exemples de bonnes pratiques en Afrique et en Amérique latine 77

A. Définitions	77
B. Facteurs de réussite des réformes de Police en milieu urbain	77
C. Coopération entre la police et les institutions de recherche - l'exemple de Belo Horizonte.....	79
D. Gestion de l'environnement social, l'exemple de Bogotá.....	82
E. Afrique du Sud	84
F. Conclusions	86

VII: Le rôle de la police dans la planification et la gestion urbaine pour des espaces urbains plus sûrs 87

A. Définitions	87
B. Crime et consensus politique	88
C. Structure des organisations de police et décentralisation	89
D. Les Organisations de la garde locale (la police)	94
E. Groupes de surveillance communautaires	94
F. Les Politiques urbaines intégrées et la Police	95

G. Préoccupations d'ordre régional	96
H. Conclusions	98

VIII: Conclusions: Principales leçons sur les activités de police en milieu urbain99

A. Chapitre 1: Le contexte des activités de police dans les espaces urbains des pays à revenu faible et intermédiaire	99
B. Chapitre 2: Les activités de police dans les espaces urbains et les lieux publics: tendances et pratiques actuelles	100
C. Chapitre 3: Améliorer les activités de police dans les espaces urbains: différentes stratégies de police dans différents types de milieu urbain.....	101
D. Chapitre 4: Des activités de police efficaces dans les lieux publics	102
E. Chapitre 5: Améliorer la pratique policière, la surveillance et l'évaluation.....	104
F. Chapitre 6: Analyse d'exemples de bonnes pratiques en Afrique et en Amérique latine ...	105
G. Chapitre 7: Le rôle de la police dans la planification et la gestion urbaine pour des espaces urbains plus sûrs.....	105

Tableaux:

1. Populations urbaines et estimations de croissance	9
2. Echelle de lieu de l'activité criminelle.....	36
3. Échelle de temps de l'activité criminelle.....	37
4. Les espaces, les crimes et les réactions possibles.....	65
5. Fica Vivo : GPZS et total des homicides.....	81

Encadrés:

1. Leçons principales tirées du chapitre I	18
2. Le programme de cessez-le-feu	27
3. La Police Communautaire au Kenya	29
4. Leçons principales tirées du chapitre II.....	31
5. Contrôle de l'utilisation des armes en milieu urbain au Salvador.....	41
6. Leçons principales tirées du chapitre III	46
7. Régulation des partenariats de sécurité privée aux Émirats Arabes Unis	49
8. Projet communautaire de Naivasha	50
9. Safe Delhi - la sécurité des femmes dans les transports urbains.....	57
10. Les activités de police de Panchayat dans les quartiers les plus pauvres de Bombay	62
11. Leçons principales tirées du chapitre IV	66
12. Leçons principales tirées du chapitre V	75
13. Composantes de la réforme de police.....	79
14. Leçons principales tirées du chapitre VI.....	86
15. Stratégies pour un consensus politique.....	89
16. Leçons principales tirées du chapitre VII	98

Figures:

1. Le triangle du crime	34
-------------------------------	----

Introduction

Au cours des vingt dernières années, la criminalité et le maintien de l'ordre en milieu urbain ont été au centre des préoccupations des pouvoirs publics et de la société civile. Il faut toutefois noter que la criminalité est inégalement répartie à travers le monde : certains pays, comme le Guatemala, ont des taux d'homicide supérieurs à 30 pour 100 000 habitants, alors que dans plusieurs autres pays, notamment en Europe de l'Ouest ou en Asie du Sud-Est, les taux d'homicide sont plus de 10 fois inférieurs. On observe également des disparités importantes entre et au sein des différentes régions : en Afrique, l'Égypte, le Maroc, ou l'Île Maurice ont des taux d'homicide inférieurs à 3 pour 100 000 habitants, bien inférieurs à ceux d'Afrique du Sud. Des inégalités importantes en matière de criminalité peuvent également prévaloir dans un même pays. En Colombie, par exemple, la ville de Tunja (150 000 habitants) a un taux de 7 homicides pour 100 000 habitants, contre un taux de 128 pour la ville de San José del Guaviare (50 000 habitants). Enfin, dans une même ville, les taux d'homicide peuvent considérablement varier d'un quartier à un autre. A Rio de Janeiro, par exemple, les taux varient entre 2 et 12 homicides pour 100 000 habitants selon les quartiers¹.

Un récent rapport statistique de l'UNODC fait état de tendances stables ou à la baisse du taux d'homicide à l'échelle mondiale de 2003 à 2008 pour la majorité des pays dont les données sont disponibles dans les Amériques, l'Asie, l'Europe et l'Océanie. Il faut néanmoins noter quelques exceptions à cette tendance dans certains pays des Caraïbes et d'Amérique centrale/latine, notamment au Belize, au Guatemala, au Honduras, en Jamaïque ainsi qu'au Venezuela, qui présentent des augmentations considérables de leur taux d'homicide. Selon les résultats des recherches, ces augmentations pourraient, en partie, être liées à une hausse de la criminalité transfrontalière organisée, du trafic de drogue et des phénomènes de gangs. On relève en outre une légère augmentation de ce même taux dans plusieurs pays d'Europe entre 2007 et 2008, tendance venant confirmer la nécessité d'une vigilance soutenue et d'une action efficace en matière de prévention de la criminalité. Malheureusement, pour un certain nombre de pays d'Afrique et certaines régions d'Asie, les données ne sont pas suffisamment solides pour présenter une image complète de ces régions et permettre une analyse pertinente. L'homicide volontaire (meurtre intentionnel d'une personne par une autre), l'une des formes les plus graves de criminalité, est un indicateur clé des niveaux de criminalité violente qui prévalent dans un

¹ International centre for the Prevention of Crime, International Report 2010 on *Crime Prevention and Community Safety: Trends and Perspectives* (Montréal, Canada, 2010), p. vii.

pays ou une région donné. Les statistiques relatives aux meurtres peuvent émaner de sources aussi bien médicales que judiciaires. Comme la majorité des meurtres violents implique l'utilisation d'un certain type d'armes, les statistiques sur l'homicide volontaire peuvent non seulement fournir des informations sur les niveaux de morts violentes en dehors des situations de conflits, mais également sur les niveaux de violence armée en général.²

Les problèmes de criminalité ont pour cause un ensemble de facteurs, parmi lesquels la pauvreté, l'inégalité, le taux d'urbanisation, les transitions politiques, la densité urbaine, la croissance démographique, ou encore les déficits de planification et de gestion urbaine³. Les succès de la lutte contre la criminalité dans les villes des pays à revenu élevé résultent de l'application de techniques d'analyses innovantes du contrôle de la criminalité émanant de besoins identifiés au niveau local. Parmi les initiatives recensées dans ce domaine figurent notamment la mise en place de plans de prévention de la criminalité à l'échelon local⁴, la collecte de données géoréférencées visant à optimiser le déploiement des ressources, et des démarches préventives visant à développer une expertise sur l'application de la loi. Ces succès s'expliquent également par la mise en place de systèmes de collecte et d'analyse de données auxquels participent bien souvent des acteurs de terrain tels que des chargés de planification municipaux ou des responsables d'associations citoyennes ou communautaires. Ce sont essentiellement les villes situées dans les pays les plus riches qui ont à ce jour su tirer parti de ces nouvelles stratégies. Mais les instances nationales et municipales de nombreux pays à revenu faible et intermédiaire cherchent également de plus en plus à faire usage de ces nouvelles approches dans leurs contextes propres, avec un succès croissant.

Ce *Manuel* s'appuie sur les concepts et principes fondamentaux inscrits au cœur des règles et normes de l'Organisation des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale⁵, sur diverses autres publications du Système des Nations Unies⁶, et de manière plus large, sur l'ensemble du corpus de recherches académiques ou de références normatives actuellement disponibles sur le sujet. Il s'adresse avant tout aux praticiens de ce domaine – qu'ils soient décideurs politiques, fonctionnaires, officiers de Police, planificateurs municipaux, ou membres d'associations, plus particulièrement à ceux opérant au sein de pays à revenu faible et intermé-

2 UNODC (Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime), statistiques sur les homicides. Disponible sur <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html> (anglais).

3 *Global Report on Human Settlements 2007 : Enhancing Urban safety and Security* (United Nations publication, sales No.E.07.III.Q.1), pp. 67-72.

4 Dans de nombreux pays en voie de développement connaissant des déficits de gouvernance, les stratégies de prévention communautaire du crime ont fait leur preuve en matière de réduction de la criminalité, mais continuent bien souvent d'être marginalisées lors de la répartition interne des ressources allouées aux services de Police dans leur ensemble.

5 Particulièrement, le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (résolution 34/169 de l'Assemblée générale, annexe), les principes directeurs en vue de l'application effective du Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (résolution 1989/61 du Conseil économique et social, annexe), les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois (Huitième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, 27 août-7 Septembre 1990: rapport établi par le Secrétariat (Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.91.IV.2), chap. I, sect. B.2, annexe), et le Code de conduite international pour les agents publics (résolution 51/59 de l'Assemblée générale, annexe).

6 UNODC, Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale (en particulier les modules sur les activités de police), disponible sur <http://www.unodc.org/unodc/fr/justice-and-prison-reform/criminal-justice-assessment-toolkit-french.html> Règles et normes de l'ONU en matière de prévention du crime et de la justice pénale – Aide-mémoire des Casques bleus (http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/peacekeeping_leaflet_F.pdf), et la prochaine publication intitulée *Manuel sur la responsabilité, la surveillance et l'intégrité de la police*.

diare – et vise à servir à la fois de base conceptuelle et de recueil de bonnes pratiques nécessaires à la mise en œuvre des activités de police dans le respect des principes démocratiques, au sein des espaces dans lesquels ils opèrent.

Ce *Manuel* traite essentiellement de l'ampleur des problèmes de criminalité urbaine dans les villes en pleine expansion des pays à revenu faible et intermédiaire. Il se penche également sur la question de la résolution de ces problèmes, à travers la collaboration entre les urbanistes, la société civile, des représentants du gouvernement, et différents types de police. Il examine également une variété de stratégies de lutte contre la criminalité, notamment les initiatives de police de proximité, les approches fondées sur la résolution des problèmes, l'introduction d'outils d'analyse criminelle, la prévention situationnelle du crime, la théorie des «vitres cassées», et la prévention du crime à travers un meilleur aménagement de l'environnement urbain. Plus largement, il passe en revue les principes généraux de bonne gestion du milieu urbain et ses incidences positives en matière de la lutte contre la criminalité. Il propose par ailleurs diverses stratégies d'évaluation permettant de mieux mesurer l'impact des programmes de lutte contre la criminalité mis en œuvre. Enfin, le *Manuel* inclut un ensemble de références à plusieurs initiatives prises par plusieurs pays à travers le monde, notamment au Brésil, au Canada, au Chili, en Colombie, au Salvador, en Inde, en Jamaïque, au Kenya, au Mexique, en Afrique du Sud, au Royaume-Uni, et aux États-Unis.

L'objectif général de ce *Manuel* est donc de présenter ces différentes innovations et d'expliquer comment celles-ci ont été mises en œuvre pour répondre aux problèmes de criminalité auxquels sont confrontés les pays à revenu faible et intermédiaire. Les différentes approches recensées ici seront autant de références à la disposition des décideurs politiques, des agents policiers de terrain, des urbanistes et autres agents municipaux, et devraient ainsi permettre la mise en place de stratégies de bonne gestion et de lutte contre la criminalité adaptées au contexte de ces ensembles urbains en pleine croissance qui caractérisent actuellement certains pays à revenu faible et intermédiaire.

I. Le contexte des activités de police dans les espaces urbains des pays à revenu faible et intermédiaire

Le contrôle et la gestion du milieu urbain ont servi de force motrice à l'émergence et l'élaboration historiques des stratégies de police dans les zones urbaines⁷. Du fait des caractéristiques uniques des villes, les activités de police en milieu urbain constituent un défi de gouvernance centrale auquel sont confrontés certains pays à revenu élevé, ainsi qu'une diversité de pays à revenu faible et intermédiaire tels que l'Inde, le Pakistan, le Nigeria, l'Afrique du Sud, le Kenya, le Brésil, l'Argentine, la Colombie, la Jamaïque et le Mexique. Qu'est-ce qui distingue les activités de police dans les espaces urbains des autres types de maintien de l'ordre et quels sont les défis spécifiques auxquels sont confrontés les pouvoirs publics dans leurs efforts de maintien de l'ordre dans ces zones? Dans le contexte plus élargi des recommandations des Nations Unies sur la prévention du crime et la gestion des établissements humains, ce *Manuel* présentera des idées contemporaines sur les activités de police en milieu urbain et comment la police et les représentants du gouvernement, notamment ceux des municipalités, peuvent travailler ensemble pour élaborer des stratégies de prévention du crime.

A. Termes clés

- **Mégapoles:** zones urbaines extrêmement vastes, généralement avec des populations dépassant dix millions d'habitants⁸.
- **Mégalopoles:** fusion de plusieurs villes en une seule zone urbaine interconnectée.
- **Pays à faible revenu:** pays ayant un PIB de moins de 975 \$ par habitant.
- **Pays à revenu intermédiaire inférieur:** pays ayant un PIB entre 976 \$ et 3.855 \$ par habitant.
- **Pays à revenu intermédiaire supérieur:** pays ayant un PIB entre 3.856 \$ et 11.905 \$ par habitant.
- **Pays à revenu élevé:** pays ayant un PIB de plus de 11.906 \$ par habitant⁹.

⁷ Dans le contexte brésilien, voir Thomas Holloway, *Policing Rio de Janeiro : Repression and Resistance in a 19th Century City* (Stanford, California, Stanford University Press, 1993).

⁸ Fred Pearce, "Eco-Cities Special: Ecopolis Now," *New Scientist*, 16 Juin 2006. Disponible sur <http://www.newscientist.com/article/mg19025561.600-ecocities-special-ecopolis-now.html>.

⁹ Les niveaux de revenu des pays, voir Banque mondiale, *données et statistiques*, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20420458~menuPK:64133156~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>.

- **Milieu urbain:** surface densément peuplée faisant l'objet d'activités variées. Les définitions du milieu urbain varient d'un pays à un autre, selon les lois des différentes juridictions¹⁰.

B. Définition de la notion de milieu urbain

La moitié de la population mondiale vit dans des villes. L'Europe, l'Amérique du Nord et l'Amérique latine sont devenus majoritairement urbaines au milieu du XXe siècle, et au cours des quarante prochaines années la majeure partie des populations d'Asie et d'Afrique s'installera également dans les villes¹¹. Les villes sont d'une importance cruciale pour l'avenir de notre planète. L'un des principaux défis de gouvernance auxquels seront confrontés les États dans la génération à venir, consistera donc à trouver des solutions aux multiples problèmes qu'elles rencontreront dans les pays à revenu faible et intermédiaire.

Les espaces urbains sont des nœuds de forte densité de population comportant une ou plusieurs villes en leur sein. Des populations diversifiées peuvent vivre à proximité les unes des autres, ce qui parfois contribue aux tensions intergroupes et interclasses. Les habitations et activités commerciales sont souvent proches les unes des autres dans des espaces verticaux restreignant l'accès à l'extérieur. Une forte densité de population suscite des exigences considérables sur les axes de transport, mais ouvre également la possibilité de développer des transports en commun pour déplacer rapidement et efficacement les populations entre les différents endroits de la zone urbaine. Les villes sont des sites de commerce et de concurrence économique considérables, pouvant contribuer au développement économique et social autant qu'à la criminalité et aux tensions intergroupes. Une forte densité de population offre un marché pour des spectacles de masse tels que les événements sportifs et culturels difficiles à accueillir dans des zones non urbaines. Compte tenu de la forte demande d'espaces communs, certains espaces publics tels que les marchés ou les parcs sont réservés aux activités de loisirs et d'échanges économiques. Dans de nombreuses sociétés, l'espace public sous forme de trottoirs, de rues, de zones de marchés ou de parcs, est privatisé de façon informelle en vue de soutenir l'activité économique. Pour finir, une forte densité de population donne également naissance à des quartiers qui définissent la vie de nombreux habitants des zones urbaines.

Face à de tels environnements, les activités de polices se trouvent confrontées à plusieurs catégories de défis. Le niveau élevé des inégalités présentes dans plusieurs localités urbaines crée une concurrence et peut contribuer à la violence collective¹². Les clivages sociaux augmentent le risque de plusieurs types de crimes. En outre, l'intensité des échanges et du commerce peut participer à la criminalité dans les zones urbaines. La présence des banques et d'autres dépôts d'argent et objets de valeur peut occasionner des vols à grande et à petite échelle. De plus, l'existence d'une importante infrastructure financière et commerciale fait des zones urbaines des lieux propices à la commercialisation de produits illégaux, allant des stupéfiants aux armes illégales et au recel. La présence des grands réseaux routiers et des ports peut transformer plusieurs zones urbaines en zones de transbordement pour la contrebande. Le désespoir et la pauvreté qui

10 *Global Report on Human Settlements 2007*, p. 334-335. ou le Rapport mondial ONU-Habitat sur les établissements humains, 2007, consacré à l'amélioration de la sûreté et de la sécurité urbaines.

11 UN-habitat, *The state of the World's Cities 2008/22009 : harmonious Cities* (London, Earthscan, 2008), p.11.

12 Pour une analyse sur l'inégalité urbaine et la politique, voir *Global Report on Human Settlements 2007*, (cf. note de bas de page 3) p. 3-4.

frappent de larges portions de la population peuvent mettre en place les conditions nécessaires à favoriser l'usage de stupéfiants et le trafic d'êtres humains. La forte densité de population peut aussi donner lieu à de grandes manifestations et à des violences politiques¹³. Enfin, la densité du milieu urbain et sa proximité avec les maisons de presse créent des conditions attrayantes pour ceux qui veulent s'engager dans des actes de violence terroriste¹⁴. Les villes sont de grands centres de la vie politique nationale et en temps de crise, les manifestations peuvent dégénérer en émeutes.

Il est possible d'opposer les zones urbaines aux banlieues et aux zones rurales qui ont une densité de population nettement moins élevée et en général une concentration plus faible de l'activité économique. Tandis que dans les zones urbaines, il y a, comparativement, une présence policière plus importante, la police en zones rurales peut mettre davantage de temps à se rendre sur les lieux du crime et ne peut pas toujours assurer une présence régulière. Les habitants de ces zones peuvent alors penser qu'ils ne doivent compter que sur leurs propres ressources en matière de sécurité. Une faible densité de population signifie également que les individus ont moins de contacts réguliers entre eux et qu'ils sont souvent moins en compétition pour l'usage d'un espace à des fins économiques ou pour se loger. Bien que cela n'exclue pas l'existence de conflits, la dynamique de la criminalité et la violence en milieu rural nécessitent souvent des pratiques policières différentes¹⁵.

Bien comprendre un milieu urbain nécessite de connaître les préoccupations particulières de ses usagers. Ce *Manuel* attire également une attention particulière sur le rôle des femmes dans les espaces publics et sur les efforts visant la sécurité des femmes et des filles vivant et travaillant en milieu urbain.¹⁶ Bien que les efforts visant à lutter contre la criminalité profitent autant aux hommes qu'aux femmes, ces dernières sont confrontées à des défis et des préoccupations particuliers, qu'une restructuration, par la collaboration de l'espace urbain et des services de police, peut surmonter efficacement.

C. Contrastes: zones urbaines de grande étendue dans les pays à revenu faible et intermédiaire et défis liés à la gouvernance et au maintien de l'ordre

Afin de comprendre les défis auxquels sont confrontés les services de police et les zones urbaines dans les pays à revenu faible et intermédiaire, une approche possible consiste à opposer les activités de police dans ces pays à celle des pays à revenu élevé. À ce jour, un grand nombre de recherches et d'études sur les activités de police ont été menées dans les pays à revenu élevé notamment dans les pays européens et d'Amérique du Nord. Il existe cependant un nombre

13 Pour une analyse sur la manière dont les inégalités peuvent contribuer à la violence, voir UN-habitat, *The state of the World's Cities 2008/2009 : harmonious Cities* (London, Earthscan, 2008), p. 57-58.

14 *Global Report on Human Settlements 2007*, (cf. note de bas de page 3) p. xviii et p. 65-66.

15 Pour une analyse de la police rurale en Afrique, voir Bronwen Manby, «A failure of rural protection », *Transformation : Critical Perspectives on Southern Africa*, 49 (2002), pp 86-104; Bruce Baker, « Post-conflict policing : lessons from Uganda 18 years on », *Journal of Humanitarian Assistance* (July 2004) ; Bruce Baker, «Reconstructing a policing system from the ashes : Rwanda's solution », *Policing and Society*, 17 :4 (2007), pp.1-23.

16 Pour une analyse de certains problèmes auxquels les femmes font face en ce qui concerne la criminalité voir Commonwealth Human Rights Initiative, *Police Practices : Obstruction to Poor Peoples's Access to Justice* (New Delhi), 2003, 35-38.

croissant de publications sur la criminalité et les activités de police dans d'autres pays, surtout pour ceux ayant connu des problèmes majeurs de criminalité au cours de la génération précédente, à l'instar du Brésil, de la Colombie et de l'Afrique du Sud.

Les zones urbaines riches et pauvres partagent un certain nombre de caractéristiques décrites dans la section précédente. Cependant, les villes des pays riches se différencient de manière substantielle des villes des pays moins riches. Aujourd'hui, les villes des pays à revenu élevé ont généralement des modèles fixes de développement qui existent depuis plusieurs années. Les anciens quartiers non structurés sont souvent détruits ou restructurés en vue de faciliter l'activité économique ainsi que le contrôle étatique et social¹⁷, mais cela se traduit souvent par la perte du précieux tissu social et de l'architecture pré-industrielle. La plupart des gouvernements dans les zones urbaines dans ces parties du monde ont élaboré des plans ordonnés pour l'expansion urbaine dans les banlieues et les zones rurales qui incluent les différents modes de transport, donnant à la population un accès au centre urbain. Les quartiers qui sont généralement structurés suivent un plan officiel des rues et les services citoyens sont réglementés. En général, les villes de ces régions sont plus petites que dans les pays en développement et, dans de nombreux cas, les villes de ces zones ont aujourd'hui atteint un niveau où la croissance démographique est très lente¹⁸. Dans presque tous les cas, il existe un Etat de droit relativement efficace et fiable ainsi qu'un système de réglementation.

Aujourd'hui, douze des quinze plus grands centres urbains dans le monde sont des pays à revenu faible et intermédiaire. Les métropoles se développent de plus en plus rapidement dans les régions les moins riches de la planète et, à l'horizon 2015, vingt et un des trente plus grands centres urbains du monde seront dans les pays en développement¹⁹. Comme il est clairement indiqué par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains, «95 pour cent de la croissance de la population urbaine mondiale au cours des quatre prochaines décennies seront absorbés par les villes des pays en développement.» Ces villes sont, par exemple, Jakarta, Bombay, Delhi, Sao Paulo, le Caire, Calcutta ou Mexico, ainsi qu'une myriade de villes plus petites et moins connues, pouvant s'étendre au même rythme, voire à un rythme plus élevé²⁰. Les tendances indiquent que cette croissance va continuer avec l'émergence de plus grandes agglomérations urbaines dans les pays à revenu faible et intermédiaire²¹. Le Programme des Nations Unies pour les établissements humains prévoit que d'ici l'an 2025 toutes les zones urbaines qui franchiront le seuil de 10 millions d'habitants seront dans des pays à revenu faible et intermédiaire²². Le tableau 1 ci-dessous indique la taille de quelques-unes des plus grandes villes du monde et les estimations de croissance démographique.

17 Sur le rôle des Etats en utilisant la politique d'urbanisation à contrôler la dissidence voir James Scott, *Seeing like a state: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale agrarian studies (New Haven, Yale University Press, 1998), p. 53-63.

18 *The state of the World's Cities 2008/2009: harmonious Cities*. (cf. note de bas de page 11) p. 13-15.

19 Ibid. p. 15.

20 Ceci est particulièrement le cas pour les petites villes en Afrique et en Asie qui sont les agglomérations urbaines connaissant les niveaux les plus élevés de croissance. Cf. *The state of the World's Cities 2008/2009: harmonious Cities*. (cf. note de bas de page 11) p.18.

21 Données fournies par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT).

22 Rapport de l'ONU habitat: *State of the World's Cities 2008/2009* (situation des villes dans le monde, 2008/2009: villes harmonieuses) p. 6.

Tableau 1 : Populations urbaines et estimations de croissance^a

Pays	Ville	Population estimée (en milliers)		Taux de croissance prévu
		2010	2015	
Japon	Tokyo	35467	35494	0,02
Mexique	Ciudad de Mexico (Mexico)	20688	21568	0,83
Inde	Mumbai (Bombay)	20036	21869	1,75
Brésil	São Paulo	19582	20535	0,95
États-Unis d'Amérique	New York-Newark	19388	19876	0,50
Inde	Delhi	16983	18604	1,82
Chine	Shanghai	15790	17225	1,74
Inde	Kolkata (Calcutta)	15548	16980	1,76
Indonésie	Jakarta	15206	16822	2,02
Bangladesh	Dhaka	14625	16842	2,82
Nigeria	Lagos	13717	16141	3,26
Pakistan	Karachi	13252	15155	2,68
Argentine	Buenos Aires	13067	13396	0,50
États-Unis d'Amérique	Los Angeles-Long Beach-Santa Ana	12738	13095	0,55
Brésil	Rio de Janeiro	12170	12770	0,96
Philippines	Manille	11799	12917	1,81
Chine	Pékin	11741	12850	1,81
Japon	Osaka-Kobe	11305	11309	0,01
Fédération de Russie	Moscou	10967	11022	0,10
Turquie	Istanbul	10546	11211	1,22
France	Paris	9856	9858	0,00
République de Corée	Soul (Séoul)	9554	9545	-0,02
Chine	Guangzhou	9447	10420	1,96
États-Unis d'Amérique	Chicago	9186	9469	0,61
Royaume-Uni	London	8607	8618	0,02
Colombie	Santa Fe de Bogota	8416	8932	1,19
Chine	Shenzhen	8114	8958	1,98
Iran	Téhéran	7807	8432	1,54
Pérou	Lima	7590	8026	1,12
Inde	Chennai (Madras)	7545	8280	1,86

^a Données fournies par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT)

Ces zones urbaines sont confrontées à des défis majeurs de gouvernance qui n'existent pas de nos jours dans la plupart des pays à revenu élevé. Au niveau le plus élémentaire, les mégapoles des pays à revenu faible et intermédiaire ont un taux de croissance très élevé qui se place bien au-delà des capacités de régulation d'un bon nombre de gouvernements. Les problèmes qui y sont associés sont aggravés par un manque de ressources des gouvernements pour créer des conditions adéquates de logement et par l'émergence de nombreux bidonvilles, dont les rues ne sont pas cartographiées et ne sont souvent connues ni des non-résidents ni des autorités publiques²³. Ces zones manquent souvent de services de base et les résidents doivent eux-mêmes se les fournir. Les systèmes de transport prévus pour les plus petites villes ou conçus pour n'atteindre que les zones les plus riches de la ville ne répondent absolument pas aux besoins d'une grande partie de la population, ce qui pousse de nombreux habitants à se tourner vers les transports organisés de manière informelle et non réglementés. Dans les villes d'Asie, d'Afrique ou d'Amérique latine, les possibilités restreintes d'emploi dans le secteur formel entraînent de nombreuses personnes vers des activités du secteur informel. Ceux qui travaillent dans le secteur informel sont souvent plus exposés au crime, à la violence et au harcèlement. Par exemple, du fait de la nature itinérante de leur travail, les vendeurs sur les marchés exerçant dans des espaces non réglementés sont plus en proie aux vols ou soumis à l'extorsion de criminels ou d'agents de l'Etat. En outre, l'absence de réglementation des marchés informels encourage souvent les acteurs du secteur informel à se tourner vers des criminels pour se protéger²⁴. Le chômage et le sous-emploi des jeunes peuvent également contribuer à la violence et à d'autres problèmes de criminalité²⁵. Le travail informel et le chômage sont des problèmes particulièrement importants auxquels les femmes et les jeunes doivent faire face²⁶.

En somme, ceux qui vivent dans des logements non réglementés, qui utilisent des moyens de transport non agréés et qui travaillent en dehors du secteur formel, vivent loin de l'appareil de réglementation étatique et n'ont d'autre choix que de compter sur des arrangements informels pour garantir leur sécurité à domicile, sur leur lieu de travail, et pendant leurs déplacements. Le degré auquel la vulnérabilité de ces personnes est liée à la criminalité, dépend de la société, de ses normes socioculturelles et de son interprétation de ce qui est «informel». Les normes socioculturelles peuvent s'avérer être des systèmes de gouvernance forts, en particulier lorsque l'application de la loi est insuffisante.

Il existe de nombreux autres défis auxquels sont confrontés les pouvoirs publics et les forces de police dans les grandes métropoles des pays à revenu faible et intermédiaire. Dans ces villes, les pouvoirs publics et les forces de police ont moins l'habitude et sont moins proches de la plus grande partie de la population et des zones urbaines que les forces de police dans les pays plus riches. Le recours à des services informels qui en résulte transforme considérablement le système de gouvernance auquel l'on s'attend dans les villes de pays à haut revenu.

23 Sur le rôle du crime organisé en matière de protection informelle voir Diego Gambetta, *The sicilian Mafia: the business of private protection* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1996).

24 Sur le rôle du crime organisé en matière de protection informelle voir Diego Gambetta, *The sicilian Mafia: the business of private protection* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1996).

25 UN- Habitat, *State of the World's Cities 2008/2009 : harmonious cities* (Etats des villes du monde 2008/2009), (voir note de bas de page n°11) p. 89.

26 Ibid p. 86-89.

La liste ci-dessous résume certaines des principales caractéristiques des mégapoles des pays à revenu faible et intermédiaire²⁷.

- Le manque de coordination du développement et des services urbains
- Les tracés anarchiques des rues
- La mauvaise gouvernance et la résistance politique à la décentralisation, la responsabilité et la transparence
- Les systèmes informels de gouvernance des quartiers
- Les grandes poches de pauvreté
- L'importante inégalité des richesses
- Des niveaux élevés de pollution
- Des niveaux élevés de migrations
- Nombreux secteurs informels
- Populations bien instruites par rapport à d'autres zones urbaines du même pays
- L'efficacité des installations portuaires, aéroportuaires, routières et de télécommunication, qui relie souvent facilement ces villes à d'autres zones urbaines nationales et internationales
- Un esprit communautaire et une solidarité sociale forts
- La possibilité de répondre aux besoins quotidiens à travers des solutions autonomes et participatives

Les métropoles présentent des défis particuliers en matière de gouvernance et d'activités de police. A un certain niveau, les administrations locales connaissent très peu l'amplitude de la structure urbaine. Dans certains cas, des cartes routières détaillées sont inexistantes et il peut s'avérer en réalité impossible d'en établir ou il peut être difficile pour l'administration d'avoir une connaissance réelle du milieu urbain. En effet, plusieurs mégapoles fusionnent en une série de municipalités et de banlieues pour ne former qu'une seule zone urbaine importante. Cela peut créer des difficultés considérables dans la recherche de solutions pour toute la région, puisque cette zone comprendrait plusieurs administrations locales, avec peut-être des directions politiques divergentes et des besoins et niveaux de ressources différents. Malgré ces différences, il est possible que ces zones soient toutes à même de partager les défis liés à la sécurité, mais soient incapables de travailler ensemble pour les résoudre.

Un dernier problème majeur auquel ces villes peuvent être confrontées réside dans leur croissance et expansion sans frein, pouvant mettre à l'épreuve leurs capacités à surmonter les défis géographiques, structurels et géologiques qui se présentent à elles²⁸. Cela peut avoir pour conséquence l'accumulation excessive de déchets ou une demande si forte en logement ou transport que les urbanistes et la police peuvent se retrouver confrontés à des défis énormes pour assurer la sécurité et d'autres services de base.

Dans certains cas, la police doit faire face aux défis que posent ses activités dans une ville où une grande partie de la population vit, par nécessité, hors-la-loi. Dans de telles situations, il est

27 Une partie de cette liste est tirée de: *Meeting the Challenges of Megacities in the Developing World*. Une collection de documents de travail, National Academies Press (Washington), 1996, xi-3.

28 Rapport mondial sur les établissements humains, 2007, consacré à l'amélioration de la sûreté et de la sécurité urbaines, or global report on Human settlements 2007, p. 10 (voir note de bas de page n°3).

particulièrement important que les agents de police et des municipalités trouvent des moyens de tisser des relations avec les habitants de la ville. Parfois, les techniques de police traditionnelles, telles que les patrouilles de police motorisées ou même à pied, ne sont pas adaptées aux situations dans lesquelles se trouvent les agents quand ceux-ci répondent aux préoccupations des communautés des squatters ou des zones dominées par les miliciens ou les gangs.

Des niveaux élevés de croissance urbaine et des services inadéquats accompagnés de récentes transitions politiques, augmentent parfois le taux de criminalité et suscitent des appels de différents groupes à davantage de répression. Trop souvent, la police, qui est débordée, a recours à des stratégies de répression pour apaiser les exigences de certains dirigeants politiques ou de la population²⁹. Cependant, la répression policière tend inévitablement à, dans le meilleur des cas, diminuer la criminalité à court terme, mais aussi à éloigner la police d'une grande partie de la population. Ces efforts de répression nuisent davantage encore à l'application de la loi, ce qui rend la tâche de la police plus difficile à long terme. Ils créent également des troubles supplémentaires dans les villes car la police consacre du temps à la poursuite des criminels et s'engage dans des confrontations de haut niveau, au lieu de faire le travail « ordinaire » de prévention du crime et de rendre service aux citoyens. Ces problèmes sont exacerbés par l'héritage de pratiques policières autoritaires et militarisées qu'ont laissé de précédents conflits et régimes politiques³⁰.

Alors que les gouvernements changent, la police, le plus souvent reste. Les stratégies et habitudes acquises sous différents systèmes restent également en place. Tandis que la répression policière pouvait avoir sa place dans un système politique plus généralement autoritaire qui violait régulièrement les droits des citoyens et qui se focalisait plus sur la répression de la dissidence que sur la lutte contre la criminalité, dans les systèmes plus ouverts, elle bafoue souvent à la fois les efforts d'exercice à la fois de police et d'autorité politique.

De nombreux pays ont essayé différentes formes de politiques de « tolérance zéro », avant de les abandonner rapidement. L'établissement de liens entre la police et d'autres institutions gouvernementales reste fondamental pour l'élaboration de stratégies nouvelles et novatrices dans la lutte contre la criminalité. Ces liens sont nécessaires pour intégrer les questions sécuritaires dans les grands efforts de gouvernance. Ils permettent également aux agents de police et du gouvernement de tisser des liens efficaces avec la population afin de garantir une meilleure sécurité et d'assurer le maintien de l'ordre ainsi que le respect des droits des citoyens.

La liste suivante contient certains des principaux défis auxquels sont confrontés les agents de police dans leur activité de maintien de l'ordre dans les villes des pays à revenu faible et intermédiaire :

- Maintien de l'ordre assuré par des structures informelles au niveau local
- Conflits de ressources

²⁹ Mercedes Hinton, *The State on the Streets : police and Politics in Argentina and Brazil*, (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers 2006).

³⁰ Sur le maintien de l'ordre post-conflit au Mozambique, voir Helen Maria Kyed , « *Traditional authority and localization of State law : the intricacies of boundary marking in policing rural Mozambique* » dans *State Violence and Human Rights: state officials in the South*, , éd. Andrew M. Jefferson et Steffen Jensen, Routledge (Londres), 2009; sur l'Afrique du Sud voir Steffen Jensen, « *The vision of the State: audiences, enhancements, and policing in South Africa* » dans *State Violence and Human Rights: State officials in the South*, éd. Andrew M. Jefferson et Steffen Jensen, Routledge (Londres), 2009; sur le Brésil voir Anthony Pereira W., « *An Ugly democracy ? State Violence and the rule of law in post-authoritarian Brazil* », dans *Democratic Brazil: Actors, Institutions and Processes*, éd. Peter R. Kingstone et Timothy J. Power, University of Pittsburgh Press (Pittsburgh), 2000.

- Prestation illégale des services urbains de base
- Désorganisation de l'espace et des services de la ville
- Niveaux élevés de pauvreté absolue
- Niveaux élevés de tensions entre riches et pauvres
- Cibles de terrorisme et de violence politique

D. Niveaux et types d'activités de police

La structure institutionnelle de la police varie largement. Dans certains pays comme les États-Unis et le Mexique, les municipalités conservent un contrôle important sur plusieurs problèmes de sécurité publique. Dans les pays comme l'Irlande et le Nigeria, une force nationale unique centralise la majorité des activités de police. Entre ces deux extrêmes, il existe de multiples alternatives. Au Brésil et en Argentine, l'Etat et les autorités provinciales sont les principales autorités de police³¹.

De même que les structures hiérarchiques varient de par le monde, les fonctions des services de police sont réparties différemment. En France et en Espagne, par exemple, les activités de police dans les zones rurales et dans les zones urbaines sont séparées. En Allemagne et au Brésil, les services d'enquête contrôlés au niveau des Etats fédérés sont divisés entre la police en uniforme qui joue les rôles de premiers acteurs et de prévention, et une force en civil qui mène les enquêtes. Plusieurs pays confient également les enquêtes sur certains crimes fédéraux ou nationaux à une force spéciale, comme par exemple le Bureau Fédéral d'Investigation (FBI) aux États-Unis. Les activités de police au niveau national et fédéral peuvent être réparties en plusieurs forces qui s'occupent de questions telles que la sécurité des frontières, les enquêtes et la sécurité nationale.

Plusieurs pays conservent des forces locales distinctes, que nous pouvons appeler «police locale». Ces forces peuvent entreprendre un certain nombre d'activités de prévention et de garde pour le compte des administrations municipales, lorsque le contrôle des activités traditionnelles de police est délégué aux gouvernements nationaux ou régionaux. Le Brésil et le Burkina Faso offrent des exemples de ce genre de stratégie. Ces forces, qui souvent ne sont pas armées, ont des structures et des rôles extrêmement variés de par le monde. Leurs compétences sont différentes et parfois plus limitées que celles des polices régulières telles que définies par les législations nationales et locales. Néanmoins, ces organismes offrent une véritable possibilité d'innovation en matière de politique de sécurité publique municipale. Ils peuvent jouer un rôle préventif important et constituer une entité essentielle par laquelle les pouvoirs publics locaux peuvent effectivement collaborer avec l'Etat ou l'appareil national de sécurité publique. Leurs différents rapports hiérarchiques peuvent leur permettre de contribuer efficacement au renforcement de la sécurité des lois de travaux d'aménagement urbain. Ils servent d'atout aux maires et autres dirigeants de la ville qui sont souvent chargés de l'aménagement de la gestion urbaine, pour maîtriser certaines questions de sécurité et intégrer les opinions des responsables de la sécurité dans l'élaboration des politiques locales.

31 Pour une analyse détaillée des structures policières voir Philip L. Reichel, *Comparative Criminal Justice Systems: A Topical approach* (3e édition), (Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall), pp149-185, voir également Maurice Chalom, Lucie Léonard, Franz Vanderschueren, et Claude Vézina, *Urban safety and Good Governance: The Role of the Police*, (Nairobi ONU-Habitat, Centre international pour la prévention de la criminalité 2001, pp. 11-12.

Pour comprendre les activités de police en milieu urbain, les pouvoirs publics doivent tenir compte des différents types de forces de police qui existent dans leur contexte national, régional et municipal. Mener des activités efficaces de police en milieu urbain nécessite de comprendre les contributions que ces différents types d'unités peuvent apporter et d'intégrer les connaissances des dirigeants de ces différentes institutions dans les politiques de maintien de l'ordre.

E. Stratégies proactives de lutte contre la criminalité: adapter les théories et les stratégies aux contextes locaux

Au lieu de se référer aux activités de police soit en matière d'arrestations d'un grand nombre de suspects ou de démolition des bidonvilles, les agents chargés de l'application de la loi ont besoin d'envisager des stratégies proactives pour lutter contre la criminalité, telles que la police communautaire, les activités de police axées sur la résolution des problèmes et la prévention situationnelle du crime. En faisant usage de ces différentes stratégies, la police et d'autres responsables de la sécurité publique cherchent à tisser des liens avec la population avec la volonté de transformer efficacement le milieu urbain et les relations entre la société et l'Etat, pour prévenir et lutter contre le crime. L'utilisation de ces stratégies dans diverses régions du monde a connu différents niveaux de succès. Les chapitres suivants de ce *Manuel* décriront certaines de celles qui ont réussies.

Le bon maintien de l'ordre en milieu urbain est une tâche permanente qui repose à la fois sur la connaissance du contexte local et sur des politiques mises en œuvre et testées ailleurs. Une police effective n'implique pas simplement la mise en œuvre de politiques mais également le développement de flux, de coalitions, de connaissances et capacités des ressources locales nécessaires pour maintenir ces politiques sur le long terme. Pour résoudre les problèmes de sécurité il faudrait réunir la police, les responsables de gouvernement local, le secteur privé, et les acteurs de la société civile des quartiers. Ce *Manuel* souligne que bien qu'il existe des points communs importants dans les zones d'activités de police des pays à revenu faible et intermédiaire, il existe également des différences régionales importantes qui doivent être prises en compte.

Chaque région a sa propre histoire et ses propres défis lorsqu'il s'agit d'exercer efficacement ses activités de police. D'un côté, comme c'est par exemple le cas en Amérique latine, l'héritage de régimes autoritaires est parfois un obstacle important à l'efficacité de la police. D'un autre côté, dans plusieurs régions d'Asie, d'Afrique et des Caraïbes, les pays doivent faire face à l'héritage des structures policières de la colonisation. Dans d'autres cas, de nombreuses régions sont confrontés à des problèmes criminologiques de tout ordre. Par exemple, dans les Amériques, le commerce international de cocaïne joue un rôle majeur dans la violence qui s'est installée dans de nombreux pays. En Afrique, les déplacements de population liés à la crise économique et aux guerres civiles sont les principaux facteurs d'instabilité de la région. L'Afrique doit également faire face à des Etats historiquement faibles et des acteurs non étatiques extrêmement bien organisés et intégrés que la police a souvent besoin d'impliquer dans la lutte contre la criminalité. En Asie, les défis de la criminalité sont également liés à des problèmes régionaux tels que le trafic international des personnes et le commerce de l'opium, bien que l'Asie soit si vaste, si di-

versifiée, et qu'elle échappe à toute classification simpliste.³² Ces exemples ne sont pas les seuls problèmes rencontrés dans chaque région ni même les problèmes clefs de zones particulières, mais sont des illustrations qui montrent comment les modèles criminologiques peuvent varier entre différentes régions du monde. Bien que ce *Manuel* décrive les stratégies principales que les polices ont effectivement utilisées pour lutter contre le crime, il est important que ces efforts soient appliqués dans les contextes locaux qui diffèrent souvent considérablement d'une ville, d'un pays ou d'une région à une autre³³.

Ce large aperçu des problèmes de criminalité dans différentes régions ne fournit qu'une vaste structure de réflexion sur les types de défis auxquels les villes dans ces différentes régions sont confrontés. Les problèmes de criminalité en milieu urbain dans certaines parties d'Afrique peuvent être motivés par des questions liées à des conflits de longue date. Mais sur le terrain, les pouvoirs publics municipaux se trouveront particulièrement préoccupés par la question de savoir pourquoi des agressions de résidents ou des violations de domiciles surviennent parfois indépendamment de tout conflit. Comprendre ces problèmes dans des villes spécifiques nécessitera en général d'examiner plus largement les problèmes géopolitiques qui mènent à la criminalité dans le contexte des problèmes particuliers de la ville, ainsi que l'éventail de possibilités dont dispose la police pour maîtriser ces problèmes. Ainsi, les villes ouest-africaines peuvent avoir à affronter des problèmes plus larges du fait de combattants démobilisés, d'un accès facile aux armes, ou de la migration de réfugiés en provenance de zones de conflit³⁴. Les pouvoirs publics municipaux, cependant, n'auront qu'un contrôle limité sur les défis posés par ces problèmes géopolitiques. Par conséquent, les villes auront à résoudre les problèmes auxquels elles sont confrontées avec les moyens mis à leur disposition, tout en prenant conscience des grands défis géopolitiques auxquels elles sont confrontées. La plupart des théories abordées dans ce *Manuel* ont été initialement conçues pour être utilisées dans les pays à revenu élevé en Europe et en Amérique du Nord et bien qu'elles puissent inspirer certaines approches et se voir appropriées par plusieurs villes à revenu faible et intermédiaire pour résoudre les problèmes, elles doivent être adaptées aux conditions spécifiques et aux différents contextes socioculturels qui y existent. Les agents d'application de la loi devraient bien sûr également envisager des solutions spécifiques aux problèmes locaux en se fondant sur les pratiques politiques et sociales locales ainsi que sur les ressources économiques disponibles.

F. Les principes directeurs des Nations Unies pour la prévention du crime

Toutes les recommandations contenues dans ce *Manuel* s'inscrivent dans le contexte plus large des règles et normes de l'Organisation des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale, lesquelles incluent les principes directeurs des Nations Unies pour la prévention du crime. (Résolution 2002/13 du Conseil Economique et Social, annexe)

32 UN- Habitat, *State of the World's Cities 2008/2009 : harmonious cities* (Etats des villes du monde 2008/2009)p. 19.

33 Pour une discussion des divers types de crimes dans les différentes régions du monde voir le Rapport mondial ONU-Habitat sur les établissements humains, 2007, consacré à l'amélioration de la sûreté et de la sécurité urbaines (note de bas de page n°3), pp12-13, Concernant l'impact du processus de transition démocratique sur le crime, , voir p.71/67.

34 UN- Habitat, *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities* (Etats des villes du monde 2008/2009), p. 23-24.

La section III des principes directeurs des Nations Unies pour la prévention du crime définit huit principes de base pour l'élaboration de stratégies de prévention du crime:

Le rôle moteur des pouvoirs publics

1. Tous les niveaux de l'administration devraient jouer un rôle moteur dans l'élaboration de stratégies efficaces et humaines de prévention du crime et dans la création et le maintien des cadres institutionnels pour leur mise en œuvre et leur examen.

Le développement socio-économique et l'intégration

2. Les aspects de prévention du crime devraient être intégrés dans toutes les politiques et programmes sociaux et économiques pertinents, y compris ceux concernant l'emploi, l'éducation, la santé, le logement et l'aménagement urbain, la pauvreté, la marginalisation et l'exclusion sociale. Un accent particulier devrait être mis sur les communautés, les familles, les enfants et les jeunes à risque.

Coopération / partenariats

3. La coopération / les partenariats devraient faire partie intégrante de la prévention efficace du crime, étant donnée la nature très large des causes de la criminalité et des compétences et responsabilités nécessaires pour y répondre. Cela inclut des partenariats interministériels et entre les autorités, les organismes communautaires, les organisations non gouvernementales, le secteur privé et les particuliers.

Pérennité / responsabilité

4. La prévention du crime, pour être maintenue, exige des ressources adéquates, y compris pour le financement de structures et activités. Une responsabilité claire devrait être établie pour le financement, la mise en œuvre, l'évaluation ainsi que pour la réalisation des résultats escomptés.

Connaissances de base

5. Les stratégies, politiques, programmes et actions de prévention du crime devraient être fondés sur une base à la fois large et multidisciplinaire de connaissances des problèmes liés à la criminalité, de leurs causes multiples et des pratiques encourageantes et éprouvées.

Droits de l'homme / Etat de droit / culture de la légalité

6. L'Etat de droit et les droits de l'homme reconnus dans les instruments internationaux auxquels les États membres sont partis, doivent être respectés dans tous les aspects de la prévention du crime. Une culture de la légalité devrait être activement promue dans la prévention du crime.

Interdépendance

7. Les stratégies et diagnostics nationaux de prévention du crime doivent, le cas échéant, tenir compte des liens existants entre les problèmes que posent les criminels aux niveaux locaux et la grande criminalité internationale.

Différenciation

8. Les stratégies de prévention du crime devraient, le cas échéant, tenir dûment compte des besoins différents des hommes et des femmes et des besoins spéciaux des membres vulnérables de la société.

L'Organisation des Nations Unies ne soutient ni ne conseille les activités répressives de maintien de l'ordre à caractère militaire. La garantie de la sécurité urbaine devrait suivre les principes fondamentaux de l'Etat de droit et de bonne gouvernance. Les efforts visant à assurer la sécurité des citoyens doivent se focaliser sur la prévention, le renforcement des capacités et la collaboration entre les pouvoirs publics et les organismes d'application de la loi. Les groupes de la société civile ont un rôle important à jouer dans la prévention du crime. Les lignes directrices proposées dans ce *Manuel* doivent être suivies dans le respect des contraintes plus larges du droit national, et les programmes de prévention du crime devraient mettre l'accent sur le bien-être des jeunes.

Ce *Manuel* vise à soutenir les efforts d'élaboration des «plans de prévention globale» aux différents niveaux de gouvernement impliquant les différents secteurs de l'Etat et de la société en vue de répondre aux préoccupations des différents groupes. Bien que ce *Manuel* cherche à fournir des indications importantes sur les éventuelles stratégies de lutte contre la criminalité, tous les efforts doivent être conjugués pour répondre aux préoccupations concrètes de la localité où elles sont appliquées. Les Etats devraient travailler ensemble pour mutualiser les connaissances afin de répondre aux moyens croissants dont disposent les criminels. Ce *Manuel* se focalise sur la prévention primaire du crime. Néanmoins, les agents publics devraient être conscients des stratégies visant à empêcher la récidive et à traiter les questions relatives à l'incarcération et à la réinsertion des prisonniers³⁵.

G. Acteurs et parties prenantes

Ce *Manuel* repose sur une acceptation large et inclusive des parties prenantes à l'amélioration de la sécurité dans les villes. L'examen des questions de sécurité dans les villes contemporaines nécessite une réflexion au-delà du rôle de la police dans ses activités de maintien de la sécurité publique au quotidien. Il faudrait y inclure un certain nombre d'autres gestionnaires, y compris des urbanistes, des responsables d'écoles ou des analystes en santé publique. Les efforts effectifs visant à l'amélioration de la sécurité publique impliquent également l'apport de connaissances locales à ces problèmes, et nécessite d'intégrer les membres des communautés. Au fond, la sécurité nécessite que les citoyens assurent leur propre protection, en s'assurant qu'un accord général sur les normes communautaires et qu'un travail actif entre la police et les habitants de la communauté existent pour faire appliquer la loi. Les architectes, les urbanistes, les paysagistes, les gestionnaires des bâtiments et des parcs et les ingénieurs jouent aussi un rôle important dans l'aménagement et l'entretien des espaces urbains pour assurer la sécurité. L'implication de ces différents acteurs dans les efforts visant à garantir la sécurité transforme finalement le rôle de la police en sûreté publique. Au-delà des services d'application des lois et des stratégies, les policiers apparaissent comme experts dans l'établissement et l'amélioration de la sûreté communautaire. La police joue non seulement son rôle traditionnel de protectrice des citoyens, mais elle partage également ses connaissances en matière de sécurité et facilite les efforts des citoyens dans l'amélioration de la sûreté. L'encadré 1 fournit un résumé des leçons tirées du chapitre 1:

³⁵ Ce paragraphe est tiré de *Towards Community-Centered Crime Prevention*, 2-3.

ENCADRÉ 1. LEÇONS PRINCIPALES TIRÉES DU CHAPITRE 1:

- Les zones urbaines des pays à revenu faible et intermédiaire sont confrontées à d'importants défis relatifs à la sécurité, parmi lesquels figurent:
 - La surpopulation et les problèmes liés aux infrastructures qui contribuent aux problèmes de criminalité.
 - Une croissance urbaine rapide.
 - Un manque de ressources
 - Un manque de confiance.
- La Collaboration entre la police et les autres acteurs civiques et étatiques est essentielle au développement de réponses efficaces à ces problèmes.

H. Conclusions

Ce chapitre I a décrit les défis fondamentaux des activités de police dans les espaces urbains et a posé les bases de la discussion sur le rôle de la police dans les villes. Les villes sont des zones de plus en plus importantes pour comprendre les activités de police dans les pays à revenu faible et intermédiaire. Les pouvoirs publics doivent trouver des moyens de maintenir efficacement l'ordre dans ces zones en se fondant sur des stratégies fiables et leur propre éventail d'expériences locales.

Le chapitre II abordera une série de questions liées aux activités de police dans les zones urbaines, comprenant une série de diverses stratégies de maintien de l'ordre pouvant être appliquées aux défis complexes auxquels ces zones sont confrontées. Les chapitres suivants aborderont la manière dont les activités de police sont menées dans certains types d'espaces urbains, examineront les stratégies de maintien de l'ordre dans ces espaces qui ont porté leurs fruits et les efforts de réforme dans un ensemble de pays qui se sont avérés efficaces.

II. Les activités de police dans les milieux urbains et les lieux publics: tendances et pratiques actuelles

Développer des stratégies efficaces de police en milieu urbain est un processus complexe et continu qui suppose une compréhension raffinée des problèmes spécifiques auxquels est confrontée la localité, ainsi que l'application de politiques appropriées permettant de résoudre ces problèmes. Au fil du temps, la police doit assurer une application cohérente et doit être consciente de la nécessité de changer les politiques en réponse à l'évolution des marchés criminels, des organisations et des stratégies³⁶. Ce chapitre fournit de plus amples informations sur quelques-uns des défis importants auxquels la police est confrontée dans les pays à revenu faible et intermédiaire, et évoque ensuite les tendances et pratiques actuelles dans quelques villes qui semblent être prometteuses pour améliorer les activités de police dans les grands centres urbains.

A. Définitions

COMPSTAT: innovation administrative axée sur les données des activités de police à New York City, qui permet à la police locale d'utiliser les données géocodées pour développer des réponses à des activités criminelles dans leur zones de responsabilité, et que les officiers supérieurs utilisent pour évaluer et tenir les subalternes et la police responsables des variations des taux de criminalité dans leurs zones de responsabilité.

Police communautaire: stratégie policière axée sur la décentralisation de la responsabilité de la police au niveau des commandants locaux et agents de première ligne qui travaillent en liaison avec les habitants des quartiers pour élaborer et mettre en œuvre les stratégies policières.

Activités de police axées sur la résolution des problèmes: stratégie policière qui se focalise davantage sur l'usage de preuves, la recherche et les contacts communautaires pour élaborer des stratégies visant à prévenir le crime et résoudre les problèmes de la criminalité, plutôt que de se focaliser sur la réaction aux incidents spécifiques après qu'un crime a eu lieu.

36 Michael Kenney, *From Pablo to Osama » Trafficking and Terrorist Networks, Government Bureaucracies and Competitive Adaptation*, (University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University press, 2007).

Activités des police guidées par le renseignement: stratégie policière permettant principalement de recueillir des informations détaillées sur les activités criminelles, de cibler les efforts d'application des lois et des patrouilles pour réprimer les activités criminelles³⁷.

SARA: (Évaluation des réponses à l'analyse du Milieu): acronyme décrivant le processus au sein du modèle de l'activité de police axé sur les problèmes, qui se focalise sur quatre éléments de résolution des problèmes: Numérisation, analyse, réponse et évaluation.

Stratégies policière fondées sur les incidents: stratégies qui se focalisent sur la présence policière régulière dans les quartiers aisés et les quartiers d'affaires et une présence policière intermittente dans d'autres quartiers³⁸.

B. Un examen plus approfondi des défis liés aux activités de police dans les zones urbaines des pays à revenu faible et intermédiaire

L'île de Manhattan mesure 22km de long et 4km de large. Les rues sur les trois quarts nord de l'île suivent un modèle harmonieux de tracé nord-sud est-ouest. Le quartier du centre-ville a un tracé moins cohérent bien que les rues soient bien ordonnées, établies de longue date, et cartographiées. Bien que la police soit confrontée à plusieurs défis dans la gestion d'une variété d'activités criminelles qui ont lieu dans différentes parties de l'île, elle est capable de localiser des adresses et n'a pas vraiment de difficulté à atteindre ces lieux rapidement.

Ces conditions sont radicalement différentes de celles rencontrées par la police qui essaie de travailler dans les villes de pays à revenu faible et intermédiaire. Le tracé harmonieux des rues existe seulement dans certaines zones et dans plusieurs régions des établissements urbains anarchiques peuvent se répandre bien plus rapidement que ne l'est la capacité des gouvernements locaux à cartographier ces zones. La police qui travaille dans ces villes peut ignorer où se trouve une adresse spécifique et, pour plusieurs raisons structurelles et organisationnelles, ne peut pas toujours être en mesure d'y accéder en temps voulu. Les rues peuvent être mal éclairées, les maisons peuvent ne pas avoir d'adresse officielle, les cartes peuvent ne pas exister et les organisations criminelles peuvent limiter la capacité de la police à entrer dans certaines parties de la ville. Par conséquent, les stratégies de prévention du crime dans les pays à revenu faible et intermédiaire devront parfois différer de celles utilisées dans les pays riches.

Liste des défis à relever pour un meilleur maintien de l'ordre dans les villes des pays à revenu faible et intermédiaire:

- Peu de cartes précises ; tracé anarchique des rues ; mauvaise qualité des infrastructures
- Réticences de la population à travailler avec la police et vice-versa. La confiance mutuelle est essentielle dans l'élaboration de meilleures stratégies de sécurité publique
- Domination criminelle dans certaines zones

³⁷ Nick Tilley, "Community Policing, problem oriented policing and intelligence-led policing", dans Tim Newburn éd., *Handbook of policing* (Cullumpton, Devon and Portland, Oregon, Willan Publishing, 2003), p. 313.

³⁸ Voir Cláudio C. Beato Filho, Braulio Figueredo Alves da Silva et Ricardo Tavares, "Crime, police and the urban space", document de travail, p. 7.

- Manque de données sur la criminalité dans plusieurs régions
- «Communautés fermées» et protection privée limitant l'accès aux services d'application de la loi
- Systèmes de transport et réseau routier limités et inefficaces
- Services de transport irréguliers (services de transports en commun informels)
- Vigilantisme
- Pauvreté et exclusion économique et sociale d'une grande partie de la population
- Les riches et les pauvres ont recours à l'autogestion de leurs quartiers dans un système d'administration qui fonctionne mal

L'un des défis les plus fondamentaux rencontrés par la police est d'avoir une bonne connaissance du terrain urbain. Même si la police a mieux développé ces connaissances que plusieurs autres types de représentants de l'Etat, grâce à leur présence régulière dans les rues de certaines des zones les plus problématiques des villes, la police elle-même rencontre de graves problèmes pour développer la connaissance dont ils ont besoin pour remplir efficacement leur mission. L'expansion urbaine rapide et irrégulière a créé des régions entières de villes qui ne peuvent pas être cartographiées et dont les tracés de rues sont complexes et souvent désordonnés. Les projets de construction rapide peuvent fermer des rues qui étaient auparavant praticables et peuvent donner naissance à des bâtiments instables susceptibles de s'effondrer et de transformer ainsi la géographie locale. Les catastrophes naturelles et humaines, telles que les inondations et les glissements de terrain, peuvent détruire des quartiers entiers et réorganiser l'espace urbain. En outre, les infrastructures peuvent être de mauvaise qualité. L'étroitesse des rues et la proximité des bâtiments peut aussi rendre la tâche difficile à la police pour évaluer de façon tactique les zones et peut limiter la capacité des décideurs stratégiques à faire appliquer efficacement les politiques.

Travailler dans ces zones est particulièrement difficile car il n'existe généralement pas d'adresses précises ou de façon d'accéder à ces endroits sans une importante coopération locale. En général, les criminels qui opèrent dans ces régions ont des relations personnelles plus fortes avec les habitants de ces zones et les connaissent mieux que la police qui cherche à y maîtriser l'activité criminelle. De plus, si le gouvernement n'est pas efficace dans le maintien d'infrastructures de haute qualité, il n'est en général pas non plus en mesure d'obtenir un décompte précis des activités criminelles dans une zone spécifique. La densité du milieu urbain et la variété des activités criminelles qui pourraient se produire dans un lieu spécifique rendent le suivi de la criminalité très difficile. Dans les situations où les pouvoirs publics ont du mal à suivre la structure des quartiers, ils auront encore plus de difficultés à savoir où et à quel rythme les crimes se produisent. Tout cela rend très difficile l'élaboration de stratégies efficaces de lutte contre la criminalité, surtout dans les quartiers nécessitant une lutte plus efficace contre la criminalité.

Un autre problème auquel la police est souvent confrontée est sa mauvaise relation avec les habitants locaux. Les séquelles de l'autoritarisme, du colonialisme, et des conflits, ont souvent créées des clivages importants entre la population et la police. En conséquence, les individus qui sont le plus en mesure de fournir à la police des informations critiques, indispensables à la lutte contre la criminalité locale, y deviennent réticents. La police peut être dans l'impossibilité de retrouver rapidement une maison où des activités illégales se produisent. Il est également difficile de mettre en œuvre des politiques collaboratives de maintien de l'ordre qui tentent de s'appuyer sur les connaissances locales pour répondre aux préoccupations des résidents. Ceci crée une dynamique négative dans les relations entre les forces de police et la communauté. En

effet, la situation est telle que la police, souvent contrariée, a de plus en plus de ressentiments à l'égard des résidents et refuse de travailler avec eux pour éradiquer les activités criminelles et vice-versa.

Les problèmes liés à la collaboration avec la population sont exacerbés par la présence d'organisations criminelles actives qui s'adaptent efficacement aux pratiques de la police au fil du temps. L'arrivée d'une présence policière répressive aboutit souvent à des arrestations et à la saisie de marchandises de contrebande, mais, sans innovation importante de la part de la police ou sans travail efficace avec les citoyens pour recueillir des renseignements, les groupes criminels ont tendance à apprendre de ces actions et à adapter leurs stratégies plus rapidement que la police n'est capable de répondre³⁹. Ces groupes ont tendance à fonctionner avec relativement efficacement en milieu urbain, en raison des nombreux marchés auxquels ils ont accès et des différents types de lieux où ils peuvent cacher leurs activités.

Les communautés organisées lancent aussi des défis à la police. Aujourd'hui, la police est de plus en plus confrontée à des défis considérables dans la gestion du milieu urbain dans les quartiers fermés. La privatisation des espaces et l'accès difficile de la police à ces espaces peuvent rendre particulièrement difficiles les activités de police. Sans accès direct à certaines parties de la ville, la police peut dépendre de l'aide des forces de sécurité privées. Les gardes et les sociétés de sécurité privées peuvent abuser de la loi et des personnes soupçonnées de crime dans les localités dont ils sont responsables⁴⁰. Le fonctionnement continu des sociétés de sécurité privées, dont plusieurs peuvent être dirigées ou composées d'agents de police qui ne sont plus en service, peut concourir au développement de l'extorsion et d'autres formes de criminalité organisée fondée sur la protection de certaines zones urbaines⁴¹.

Tout comme les citoyens des quartiers riches cherchent à améliorer leur sécurité en faisant appel aux forces de sécurité privées, ceux des quartiers pauvres pourront former occasionnellement des systèmes de surveillance de quartier, ou tolérer et soutenir les activités des milices. Ces groupes peuvent poser des défis importants à la police. D'une part, les données de toute l'Amérique latine montrent que ces groupes sont souvent en opposition avec la police et s'engagent dans une variété d'activités qui contribuent à la détérioration de l'état de droit dans les grandes villes⁴². Ces groupes peuvent s'engager dans de plus larges activités criminelles organisées et, grâce à la légitimité locale dont ils bénéficient, peuvent facilement établir des relations pour corrompre les représentants du gouvernement. Ces groupes peuvent être impliqués dans des actes de violence communautaire dans les régions d'Asie et d'Afrique. D'autre part, la police, surtout en Afrique, s'est retrouvée dans des situations où il était plus sensé d'un point de vue stratégique

39 Voir Phil Williams, «Organizing transnational crime : networks, markets, and hierarchies», dans *Combatting transnational crime: Concepts, Activities, and Responses*, Phil Williams et Dimitri Vlassis ed, (London, Frank Cass 2001) pp. 57-87; Kenney. From *Pablo to Osama* (voir note de bas de page n° 36).

40 Sur le milieu urbain privé et policier, voir Teresa Caldeira, *City of Walls: Crime Segregation and Citizenship in São Paulo*, (Berkeley, California, University of California Press, 2000).

41 Voir Enrique Desmond Arias, «Dispatches from the Field: Milicias and police corruption in Rio's favelas », *Americas Quarterly*, printemps 2009, pp90-93.

42 Voir Arias, «Dispatches from the Field, militias and police corruption in Rio's favelas», *Americas Quarterly* (2009), Daniel Goldstein, *The spectacular city : Violence and performance in Urban Bolivia*, Latin America Otherwise Series (Durham, Duke University Press 2004), Angelina Snodgrass Godoy, *Popular Injustice : Violence, Community and Law in Latin America* (Stanford California, Stanford University Press, 2006).

d'entretenir des rapports durables avec ces groupes pour assurer le maintien de l'ordre⁴³. Bien que cela permette à la police d'avoir des contacts dans les zones dominées par ces groupes, elle est confrontée à des défis considérables en travaillant avec eux, en particulier parce qu'elle sape sa propre légitimité et établit des organisations qui pourraient s'impliquer dans d'autres activités illégales. Un des succès dans ce domaine fut l'établissement de liens entre les agents du gouvernement et des chefs traditionnels au sud-Soudan⁴⁴. D'autres exemples, qui seront évoqués plus loin dans ce *Manuel*, incluent les efforts pour promouvoir la communauté et les réformes communautaires en Tanzanie et au Kenya.

Un autre défi auquel la police est confrontée pour le maintien de l'ordre dans les zones urbaines est le manque de système de transport cohérent et régulier. Les compagnies de bus irrégulières et autres moyens de transport obstruent les routes et créent des conditions favorables à davantage d'activités criminelles. La détérioration des routes constitue un obstacle important qui entrave l'arrivée de la police sur les lieux du crime. Dans les pays pauvres, la police peut aussi dépendre des modes de transport publics et informels pour atteindre les lieux du crime. Enfin, l'existence de services de transport irréguliers et illégaux peut également offrir des opportunités aux groupes criminels organisés.

Une dernière difficulté à laquelle la police est confrontée dans les zones urbaines des pays à revenu faible et intermédiaire est la question sous-jacente de la pauvreté et de l'inégalité. La police est souvent interpellée par des responsables gouvernementaux pour résoudre de graves problèmes dans certaines couches de la population terriblement mal desservies tant par l'économie de marché que par l'État. Dans les zones de grande pauvreté et de misère, aussi bien que dans des situations où les classes moyennes et supérieures se sentent menacées par les pauvres, les policiers sont censés maintenir l'ordre. Ces difficultés sont notamment issues du manque de confiance entre les populations les plus pauvres, et de l'adoption par ces populations de mécanismes de substitution à la sécurité, notamment de mécanismes locaux informels de résolution des conflits et de la justice populaire. Par conséquent, on en attend souvent trop de la police. Au lieu de simplement faire respecter la loi, on attend de la police qu'elle rende des services sociaux et joue plus largement le rôle de l'État dans les situations de crise. Il en résulte que la police est souvent tenue responsable par la population de nombreux problèmes, et est également lassée par les nombreuses exigences des responsables de l'État vis-à-vis d'elle.

C. Défis et réponses

La portée et la profondeur des problèmes décrits ci-dessus offrent une perspective sur les causes des défis liés à la criminalité dans les villes des pays à revenu faible et intermédiaire. Comment la police peut-elle travailler pour résoudre ces problèmes? Cette section tentera d'esquisser quelques stratégies que la police peut prendre en compte dans les efforts visant à lutter contre la criminalité et la violence. La section commence par une critique des activités traditionnelles de police

43 Anton du Plessis et Antoinette Louw, «Crime and Crime Prevention in South Africa: 10 Years After *Revue Canadienne de Criminologie et de Justice Pénale* April 2005, 437-438; Makubetse and Antoinette Louw, *Violent Justice: Vigilantism and the State's Response*, Institute for Security Studies Monograph Series No. 72 (Pretoria), 2002; Bruce Baker, «The African Post-Conflict Policing Agenda in Sierra Leone», *Conflict, Security, and Development* 6:1 (April 2006), 37-4; Gilbert da Costa, «Nigerian Vigilantes Help Police Fight Crime», *VOANews*, 19 March 2009, <http://www.voanews.com>.

44 Bruce Baker, «A Policing Partnership for Post-War Africa: Lessons from Liberia and Southern Sudan», *Policing and Society* 19:4 (2009).

basées sur les incidents, puis examine des stratégies alternatives pour lutter contre la criminalité, telles que les activités de police axées sur la résolution des problèmes et la police communautaire.

Confrontées à des problèmes importants liés aux activités criminelles, et souffrant de l'héritage de l'autoritarisme, du colonialisme et des conflits, les forces de police de plusieurs pays à revenu faible et intermédiaire s'appuient sur les stratégies de maintien de l'ordre basées sur les incidents. Celles-ci se focalisent sur la présence policière régulière dans les quartiers riches et les quartiers d'affaires et sur la présence policière intermittente dans d'autres quartiers⁴⁵. Très souvent, ces efforts ont un caractère réactif, la police qui se trouve dans la rue passant la plupart de son temps à répondre à des crimes spécifiques. En général, ces formes d'activités de police se réalisent dans le cadre général de la loi, mais lorsqu'elles sont appliquées auprès des populations pauvres, la police outrepassé souvent la loi. Les enquêtes et les systèmes juridictionnels nécessaires pour appuyer ce type d'activités de police, sont fréquemment absents. Les stratégies de maintien de l'ordre fondées sur les incidents, quand elles sont menées par des agents de police sous-payés et mal formés, ont tendance à échouer, ce qui se traduit par la frustration des agents publics et de la population en général et par un besoin de faire appel à de meilleures activités de police. Le premier réflexe dans ces circonstances est souvent d'accuser les policiers de ne pas faire leur travail de manière efficace. Certains avancent l'argument selon lequel la police est restreinte par des lois qui protègent les droits des criminels et que ces dernières l'empêche de faire son travail. La police peut aussi favoriser ce type d'argument afin de décharger la responsabilité de ses échecs sur une autre institution. Ceci se traduit par un appel à davantage de répression et par une orientation vers ce que l'on appelle la tolérance zéro. Dans ces cas, la police tente de stopper tous les types de délits, jusqu'aux plus petits, tels que ceux consistant à ne pas payer ses titres de transport, ou à poser des affiches illégalement. Ceci a pour objet de transmettre aux citoyens le sentiment d'un ordre essentiel, et transmettre le message que le gouvernement ne tolérera aucun crime, pas même les petits délits.

Dans les contextes nord-américains et européens ces stratégies ont un sens⁴⁶. Les villes sont fondamentalement ordonnées et il est possible de réduire considérablement la distribution illégale de brochures ou de faire cesser les pratiques économiques les plus informelles dans les lieux publics. Cependant, les villes des pays à revenu faible et intermédiaire sont souvent confrontées à des défis considérables pour parvenir à un tel résultat, du fait de la structure du milieu urbain et de l'ampleur de l'économie informelle. Les systèmes judiciaires indépendants et anciens qui existent généralement dans les anciennes démocraties imposent d'importantes contraintes sur les excès de police pouvant accompagner ces programmes, mais que des systèmes judiciaires évolutifs dans les démocraties en transition ont du mal à imposer. De plus, l'histoire plus récente de l'autoritarisme, du colonialisme et des conflits, peut rendre plus probable le fait que les forces de police outrepassent les limites de la tolérance zéro et commettent des abus dans leurs activités. Cependant, alors que les forces de police pourront dans ces circonstances réprimer plus largement la population, elles n'auront pas pour autant la capacité d'enquête et de répression pour donner à ces efforts un impact à long terme. Cela peut conduire à des activités de police inefficaces et abusives, sapant la légitimité de l'État et les relations entre la police et les citoyens. Au fil du temps, ceci donnera lieu à davantage de crime et à moins de confiance en la police et en l'État, et peut contribuer à une spirale de la criminalité et du désordre.

45 Voir Beato Filho, Figueredo Alves da Silva et Tavares, « Crime, Police, and the Urban Space », voir noté de bas de page n° 38.

46 Voir George Kelling et James Q. Wilson, « Broken windows », *The Atlantic*. Vol 249: 93 (Mars 1982), pp 29-38; pour une critique, voir Robert J. Sampson et Stephen W. Raudenbush, « Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods », *American Journal of Sociology* 105 : 3 (1999), 603-651.

Problèmes avec les stratégies de maintien de l'ordre fondées sur les incidents

- Elles sont réactives et non proactives
- Le dispositif d'enquête et juridictionnel dont elles dépendent est souvent absent
- Elles aliènent la population de la police
- Elles sapent les efforts de collecte d'informations de la police
- Elles écrasent le moral des policiers
- Elles mènent à une spirale répressive qui diminue davantage son efficacité
- Elles peuvent contribuer à une mauvaise surveillance et à la corruption

Il n'y a pas de solution évidente pour mettre en place une bonne police dans les zones urbaines des pays à revenu faible et intermédiaire. Tout effort de police fourni dans les zones urbaines implique une analyse intensive et continue du travail de la part des responsables de la sécurité publique. Les données existantes dans les différentes régions, cependant, indiquent que la police devrait sérieusement envisager des stratégies policières proactives et intégrantes pouvant l'aider à prévenir les crimes et à mieux travailler avec la population en abordant des problèmes de criminalité. Trois stratégies connexes qui y parviennent sont les activités de police fondées sur les renseignements ou sur des crimes spécifiques, les activités de police axées sur la résolution des problèmes, et celles orientées vers l'aide à la collectivité.

Les activités de police fondées sur les renseignements ou sur des crimes spécifiques constituent un modèle de police ayant émergé au cours de ces dernières années, qui permet l'utilisation d'innovations dans les technologies de l'information et des structures bureaucratiques, afin de déployer efficacement les forces de l'ordre pour réagir à des crimes majeurs dans les délais les plus brefs. Dans ces activités, les chefs de police locale et régionale sont responsables auprès de leurs chefs hiérarchiques, dans la police et l'administration locale, des taux de criminalité dans leur domaine de responsabilité. Ce système hiérarchique est activé par un système de collecte de données complet qui permet aux crimes d'être géo-traités afin que les chefs de police officiers chargés de l'application des lois analysent les lieux du crime et déploient leurs ressources de manière appropriée pour établir l'ordre. Des réunions de direction sont régulièrement organisées afin d'évaluer l'efficacité des réponses, de réaffecter les ressources, et de déployer de nouvelles stratégies.

Partout dans le monde, les villes ont adopté diverses versions de cette approche. L'effort le plus célèbre à cet égard est sans doute le système de géo-traitement COMPSTAT adopté à New York dans les années 1990. Ce système d'informations détaillées a été combiné avec les innovations managériales qui ont permis aux chefs de police aux niveaux tactique et stratégique de tenir leurs subordonnés responsables dans les efforts visant la réduction de la criminalité dans la ville. L'approche COMPSTAT fait partie d'une série d'approches allant de l'amont vers l'aval, qui utilise la collecte d'informations et la responsabilité pour gérer efficacement la criminalité. Le Royaume-Uni et d'autres membres du Commonwealth britannique ont depuis un certain temps préconisé la collecte de données, à la fois à travers des rapports sur la criminalité et des stratégies de services de renseignement plus élargies, afin d'aider à construire une base de connaissances cohérente pour le déploiement de la police et la lutte contre la criminalité⁴⁷. La réus-

47 Mike Maguire et Tim John, « Intelligence Led Policing, Managerialism, and Community Engagement: Competing Priorities and the Role of the National Intelligence Model in the UK, » *Policing and Society*, vol16, No.1 (2006) pp 71-74; Jerry Ratcliffe, « The Effectiveness of Police Intelligence Management: A New Zealand Case Study, » *Police Practice*

site de New York dans la lutte contre la criminalité a ainsi été encouragée et a attiré l'attention à la fois des Etats-Unis et d'autres pays à revenu élevé. Il est prouvé que des approches similaires ont été déployées en Amérique latine mais dans une mesure beaucoup plus limitée⁴⁸.

Les activités de police axées sur la résolution de problèmes se focalisent sur le développement d'une connaissance approfondie de l'activité criminelle et sur l'utilisation de l'expertise policière et civile pour résoudre les problèmes. Généralement, cela demande également de la police une accumulation de connaissances détaillées des activités criminelles et des efforts pour ensuite les résoudre. Par exemple, les officiers de police peuvent constater qu'un nombre très élevé d'agressions se produisent à un certain coin de rue. La police devrait alors se rendre à ce coin de rue à différents moments de la journée pour en observer les circonstances, ainsi que pour parler aux personnes vivant et travaillant à proximité, afin de comprendre les raisons pour lesquelles des crimes s'y produisent. Elle peut demander à d'autres agences gouvernementales de se pencher sur les problèmes dans cette zone, par exemple en demandant la réparation des lampadaires ou la réduction du feuillage pour diminuer les risques d'agression. La police peut faire des patrouilles plus fréquentes sur le lieu donné, ou peut même décider d'y mettre un agent en période de troubles. Ces efforts devraient permettre de réduire la criminalité dans ces endroits. Les activités de police axées sur la résolution de problèmes se focalisent également sur l'utilisation de la recherche et des techniques d'élaboration d'hypothèses de sciences sociales afin de développer des stratégies efficaces pour lutter contre la criminalité. Cette méthode de résolution de problèmes est organisée en vertu de la stratégie SARA (Numérisation, analyse, réponse et évaluation). La SARA prévoit le développement d'hypothèses spécifiques et fournit un modèle de test pour l'application efficace des activités de police, en divisant la recherche et la résolution de problèmes en quatre étapes:

Numérisation

Le début du processus de résolution de problèmes consiste à développer la compréhension d'une vaste gamme de problèmes affectant une zone. Cela implique de comprendre les types de crimes commis dans une zone, d'établir les conséquences de ces crimes pour la police et la communauté, de confirmer que les problèmes perçus existent réellement, d'établir une liste prioritaire de la manière dont la police abordera les différents problèmes qu'elle rencontre dans une zone, de comprendre la durée et la fréquence d'un problème, et de sélectionner des problèmes pour une étude plus approfondie.

Analyse

Cette phase des activités de police axées sur la résolution de problèmes se focalise sur le développement d'une compréhension plus profonde d'un problème de criminalité spéci-

and Research, vol 6, No 5 (2005).

48 David Weisbrud, Stephen D. Mastrofski, Rosann Greenspan, et James J. Willis, "The Growth of Compstat in American Policing," *Police Foundation Reports* Avril 2004; Lorraine Mazerolle, Sacha Rombouts, et James McBroom, "The Impact of COMPSTAT on Reported Crime in Queensland," *Policing and International Journal of Police Strategies and Management*, vol 30, No 2 (2007), pp 237-256; Edgardo Alberto Amaya, "Security Policies in El Salvador, 1992-2002," dans John Bailey and Lucia Dammert eds., *Public Security and Police Reform in the Americas*, University of Pittsburgh Press (Pittsburgh), 2005; Jennifer Wood and David Bradley, "Embedding Partnership Policing: What We've Learned from the Nexus Project," *Police Practice and Research* Vol10, No2 (2009), pp140.

fique, devenu une priorité de la police. Cette phase comprend les efforts de développement d'une compréhension plus approfondie et élargie d'un problème spécifique et son impact sur d'autres juridictions, la collecte de données pour mieux comprendre le problème dans le secteur où se focalise la police, et l'utilisation de ces données afin de formuler une hypothèse pour expliquer l'origine du problème et évaluer les ressources disponibles pour le résoudre.

Réponse

Ici, la police s'appuie sur les connaissances qu'elle a développées pour créer une réponse ciblée. Cela consiste en l'établissement d'une liste d'interventions possibles fondées sur les connaissances locales, en une recherche plus élargie, dans le choix d'un plan d'action et en l'élaboration d'un plan de mise en œuvre précisant les objectifs et l'exécution du plan.

Évaluation

Enfin, les effets de toutes les interventions doivent être évalués à travers plusieurs stratégies quantitatives et qualitatives⁴⁹.

Comme la liste ci-dessus devrait l'avoir clarifié, les activités de police axées sur la résolution de problèmes sont fondées sur des techniques rigoureuses pour évaluer, analyser et résoudre des problèmes grâce à l'expertise de la police. Dans cette optique, la police travaille, au besoin, avec des données sur la criminalité, les savoirs et évaluations de problèmes et interventions similaires, et en collaboration avec les acteurs communautaires pour élaborer et mettre en œuvre des solutions. L'encadré 2 ci-dessous contient des informations sur le programme de cessez-le-feu aux États-Unis.

ENCADRÉ 2: LE PROGRAMME DE CESSEZ-LE-FEU

Plusieurs villes des États-Unis ont poursuivi un programme innovateur communautaire de lutte contre la violence, qui se focalise sur le renforcement d'un soutien social local et gouvernemental élargi pour contrôler l'activité des personnes violentes. S'appuyant sur les théories de criminologie de pointe, ces programmes organisent généralement une équipe d'intervention regroupant un vivier d'acteurs de la justice pénale et des dirigeants municipaux qui travaillent avec les responsables de la communauté pour maîtriser les criminels violents opérant dans le quartier. Les forces de l'ordre informent les criminels qu'un nouveau programme est mis en œuvre dans la région et que certains types d'activités se traduiront par une augmentation des incarcérations. Les responsables municipaux et les agents devraient travailler avec les leaders communautaires pour aider à exercer une pression sur le quartier de ces mêmes acteurs afin de faire cesser les activités violentes. En fin de compte, ces programmes tentent d'aider les résidents de la communauté à établir leurs propres normes pour éradiquer la violence afin que les ressources de l'État puissent éventuellement atteindre d'autres zones. Au fil du temps, ces efforts ont abouti à une baisse considérable de la violence dans plusieurs endroits.

49 Cette section est tirée de «The SARA Model,» Center for Problem-oriented Policing, disponible sur <http://www.popcenter.org/about/?p=sara>.

Les activités de police axées sur l'aide à la collectivité constituent une approche relative pour aider la police à faire face à la criminalité en milieu urbain. Comme les activités de police axées sur la résolution des problèmes, les activités de police axées sur l'aide à la collectivité sont proactives du fait qu'elles privilégient la prévention du crime. Les deux approches mettent aussi l'accent sur le renforcement des connaissances en matière de prévention du crime, en consultation avec la population. Les activités de police axées sur l'aide à la collectivité sont différentes de celles axées sur la résolution des problèmes en ce sens qu'elles mettent l'accent sur le renforcement des relations avec la population, et donc sur la mise en place d'une nouvelle forme de maintien de l'ordre fondée sur des relations étroites entre la police et la communauté, ce qui permet de résoudre les problèmes par un dialogue actif entre les forces de l'ordre et la population. Bien que les activités de police axées sur l'aide à la collectivité aient plusieurs formes, elles sont généralement basées sur la création de mécanismes formels tels que des conseils et des unités spécialement formés, qui aident les policiers à interagir avec la population afin de déterminer des stratégies efficaces basées sur les connaissances locales pour prévenir le crime. Dans certains endroits, les responsables appliquent une variante des activités de police axées sur l'aide à la collectivité, connue sous le nom de police de secteur, ou de proximité. Ce type de programme se focalise sur l'établissement d'une présence policière régulière en un lieu spécifique, qui peut inspirer la sécurité aux citoyens, établir des liens avec les habitants, et faire face à la criminalité⁵⁰.

Bien que les activités de police axées sur la résolution de problèmes et celles axées sur l'aide à la collectivité impliquent que la police travaille avec les citoyens pour maîtriser la criminalité, ces stratégies diffèrent par leur centre d'intérêt. Au lieu de se focaliser sur des méthodes rigoureuses de résolution de problème, les activités de police axées sur l'aide à la collectivité cherchent à décentraliser l'administration de la police à l'échelle du quartier, ce qui offre aux chefs de police locale une grande flexibilité, et crée des mécanismes pour leur permettre de travailler avec les résidents, de répondre à leurs préoccupations et de lutter contre la criminalité. La solution apportée par la police communautaire consiste à changer les relations entre la police et la communauté et, à travers un dialogue permanent, à développer des stratégies innovantes et efficaces pour lutter contre la criminalité. A long terme, l'effectivité de la police communautaire encourage les citoyens à s'engager de manière effective dans la résolution de leurs problèmes de criminalité en changeant les normes communautaires et en agissant comme surveillants des activités de police. L'encadré 3 ci-dessous contient des informations relatives à la police communautaire au Kenya.

Tandis que ces stratégies ont été développées à travers le monde, seule une poignée de cas se sont révélés efficaces. Bogotá, en Colombie a combiné les activités de police axées sur la collectivité et celles sur la résolution de problèmes, lesquelles, en association avec un éventail d'autres réformes, ont porté leurs fruits. Des améliorations substantielles y ont été réalisées dans les transports publics, la police y a été réformée, le contrôle de la municipalité a été réaffirmé, des contrôles sur les heures de fermeture des bars ont été mis en œuvre, et des conseils communautaires se sont formés. Cela s'est traduit par une diminution de près de 80 homicides pour 100 000 habitants à près de 20 pour 100 000 habitants⁵¹.

50 Elena van der Spuy et Ricky Rotsch, "Etude sur la police et la prévention du crime en Afrique : une brève analyse des structures, politiques et pratiques" Projet de rapport pour le Centre international pour la prévention de la criminalité, Octobre 31, 2008, pp 52-55; Lars Homberg, "Personalized Policing: Results from a Series of Experiments with Proximity Policing in Denmark," *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol 25 No 1 (2002), pp 32-47.

51 Voir María Victoria Llorente et Angela Rivas, *Case Study- Reduction of Crime in Bogotá: A Decade of Citizen's Security Policies*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (Washington), 2005.

ENCADRÉ 3. LA POLICE COMMUNAUTAIRE AU KENYA

Face à des niveaux élevés de violence et de méfiance envers la police, les ONG Saferworld et PeaceNet ont travaillé avec la police kenyane pour mettre en place un programme de police communautaire innovant dans certaines régions de ce pays. Ce projet implique plusieurs niveaux de collaboration entre la police et les citoyens qui consiste à la fois en des réunions hebdomadaires et mensuelles entre les autorités, les groupes de la société civile, la police et les citoyens, afin de discuter des préoccupations relatives à la sécurité publique, et de proposer des solutions transversales à ces problèmes. Ces discussions ont abouti à des programmes de formation collaborative et à la mise en place de patrouilles mixtes incluant la police et les citoyens. Cela a contribué à la remise d'armes illégales et à un regain de confiance entre les citoyens et les responsables gouvernementaux qui ont aidé à développer de nouveaux projets d'infrastructure pour aider le développement local. Ces efforts ont eu pour conséquence de réduire de façon significative la criminalité dans les zones de programme pilote^a.

a. Christina Yeung, «police communautaire à Isiolo au Kenya,» *Comunidade Segura*, Octobre 23, 2008, <http://www.comunidadesegura.org/en/node/40722>, voir également Saferworld, «Mise en œuvre de la police communautaire au Kenya,» Saferworld (Londres), 2008.

Belo Horizonte au Brésil a adopté une série de réformes sur la sécurité, comprenant une cartographie détaillée du crime, des efforts pour contrôler les points chauds de criminalité, et une réforme de la police communautaire basée sur le modèle de cessez-le-feu existant à Boston, ce qui a considérablement réduit les homicides dans les communautés cibles⁵². Montréal au Canada a également adopté une stratégie de police communautaire focalisée sur la souplesse de la police locale pour répondre aux exigences spécifiques du quartier. Cet effort a contribué à une baisse de 47% du taux de criminalité dans cette ville⁵³. Ces types de programmes ont été mis en œuvre dans plusieurs pays africains dont le Kenya, l'Afrique du Sud, l'Ouganda et le Nigeria mais, sans données précises sur la criminologie, il a été difficile d'évaluer l'efficacité de ces stratégies⁵⁴.

Un exemple classique de police communautaire est le système japonais de Koban. Les Kobans sont de petits postes de police situés dans la rue, qui permettent à la police d'établir une interaction à long terme avec les résidents et une profonde connaissance locale pour lutter contre la criminalité. La géographie urbaine du Japon est extrêmement complexe et peut être mieux comprise à travers une présence plus longue dans un quartier spécifique. L'existence de Kobans dans des secteurs spécifiques et d'une brigade d'officiers stable permet à la police de développer une connaissance intime géographique qui ne peut être développée par d'autres moyens. Les Kobans servent de centres administratifs locaux où sont distribuées des informations aux visiteurs et aux résidents de ces zones à la recherche d'adresses ou ayant besoin de l'aide du

52 Enrique Desmond Arias et Mark Ungar, «Community Policing and Latin America's Citizen Security Crisis» *Comparative Politics*, vol 41, no 4 (2009).

53 Communication privée d'Alain Legault, chef de cabinet, Bureau du Directeur, Service de police de Montréal, Février 2010.

54 Elena van der Spuy et Ricky Rotsch, «Etude sur la Police et la prévention du crime en Afrique: une brève évaluation des structures, des politiques et des pratiques,» Projet de rapport pour le Centre international pour la prévention du crime, Octobre 31, 2008, voir note de bas de page n°50.

gouvernement. Ils servent aussi de caisses de résonance, où les résidents de ces quartiers peuvent se plaindre des problèmes locaux et résoudre des différends. La police des Kobans, chaque année, mène des enquêtes sur les logements des résidents et les locaux des entreprises dans la zone. Ces enquêtes impliquent de rencontrer ceux qui y vivent et y travaillent, pour connaître les emplacements des foyers et entreprises. La police elle-même devient partie intégrante de la communauté et développe des connaissances pouvant aider à lutter contre la criminalité⁵⁵.

Les stratégies de police communautaire existent généralement en parallèle aux efforts visant à approfondir la gouvernance participative à travers des conseils au niveau local. Ces efforts comprennent le système indien Panchayat, le système philippin Barangay, et le processus de budgétisation participatif adopté dans certaines parties du Brésil et de la Colombie⁵⁶. Le rôle de ces systèmes participatifs dans la gouvernance locale est cependant ambigu. En Colombie, les groupes armés ont tenté de s'approprier la budgétisation participative à leurs propres fins politiques, et la police associée à celle de barangay a été accusée d'abus aux Philippines.⁵⁷ En même temps, ces efforts ont porté leurs fruits en offrant des opportunités de participation populaire à la politique dans certaines villes brésiliennes⁵⁸.

La police communautaire et les activités de police axées sur la résolution de problèmes sont toutes confrontées à des défis de mise en œuvre. Elles se dissocient nettement des pratiques policières existant en de nombreux endroits et sont confrontées à des résistances à plusieurs niveaux. La mise en place de ces programmes requiert un appui certain de la part de la police, ce qui est souvent difficile à réaliser. En même temps, les citoyens dans les zones de criminalité élevée vivant dans le sillage de l'autoritarisme, du colonialisme et des conflits, ont souvent de mauvaises relations avec la police. Il peut s'avérer extrêmement difficile de mettre en œuvre l'un ou l'autre de ces deux types de programmes sans ces relations. Tous ces programmes sont facteur de découragement au sein des institutions policières et de la société et continueront d'exister aussi longtemps que les hauts responsables se tiendront derrière eux. Enfin, les programmes de police communautaires peuvent dégénérer en prenant la forme d'un vigilantisme lorsqu'ils sont récupérés par certains segments de la société. Bien que ces programmes soient conçus avec une relative facilité, il faut des investissements conséquents de la part de la police et des résidents de la communauté pour qu'ils réussissent. Ces efforts, lorsqu'ils sont correctement mis en œuvre sont largement capables d'améliorer la sécurité.

55 David H. Bayley, *Forces of Order: Policing Modern Japan*, University of California Press (Berkeley), 1991.

56 Sur le système Panchayat voir MC Thomas Isaac et Patrick Heller, "Democracy and Development: Decentralized Planning in Kerala," dans Archon Fung and Erik Olin Wright eds. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso (London), 2003; sur la budgétisation participative voir Gianpaolo Baiocchi, *Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment*, in Archon Fung and Erik Olin Wright eds. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso (London), 2003.

57 Enrique Desmond Arias, "Understanding Violent Pluralism," dans Enrique Desmond Arias and Daniel Goldstein eds., *Violent Democracy in Latin America*, Duke University Press (Durham), à paraître; sur la police Barangay voir Ramsès Victorieux G. Villagonzalo, "Speak Out: No 'Barangay Police,'" Sun-Star, January 18, 2007 <http://www.sunstar.com.ph/static/ceb/2007/01/18/oped/rameses.victorius.g.villagonzalo.lahug.cebucity.html> pour une discussion sur la manière dont les pouvoirs de police affectent la réglementation des affaires dans les barangays, voir Julia Yap Daza, *Power « Barangay 'Police' »*, Manila Standard, Juin 22, 2003.

58 Leonardo Avritzer, « Public Deliberation at the Local Level: Participatory Budgeting in Brazil, » document présenté à la conférence : *Experiment for Deliberative Democracy*, Université du Wisconsin-Madison, Janvier 2000.

Les défis potentiels posés à une réforme

- Manque de confiance entre la police et la communauté
- Manque de ressources
- Résistance à la police
- Manque de volonté politique
- Lassitude.

D. La réforme de la police : mise en contexte

Une discussion approfondie sur la réforme de la police du point de vue des changements culturels, managériaux et structurels nécessaires pour utiliser au mieux les tactiques et les approches présentées dans ce Manuel, ne relève pas de ce que couvre ce Manuel. Cependant, il est à noter qu'aucune de ces tactiques et de ces approches ne fonctionne pleinement sans changement culturel et directorial, ou dans la manière de traiter l'information. La réforme de la police ne peut se faire dans l'isolement général à l'égard des facteurs sociaux, politiques et économiques, et la police n'est qu'une partie d'un système social et économique plus vaste. Malheureusement, les segments importants de l'Etat et de la société civile s'attendent à ce que la police résolve les problèmes générés par de grandes difficultés sociales et les décisions politiques sur lesquelles la police a peu d'influence. Plusieurs sociétés connaissent des niveaux de violence à cause des inégalités de revenu, de facteurs culturels, ou de la facilité de l'accès aux armes à feu. Les entités chargées de l'application de la loi n'ont aucun contrôle sur ces questions, mais elles devraient faire face à leurs effets, souvent négatifs pour le moral.

Les policiers travaillent pour le compte du gouvernement, et le succès dans leurs efforts de réforme dépend souvent directement du degré de soutien qu'ils obtiennent de ces hauts fonctionnaires. Entretenir des relations positives avec des groupes plus larges de l'Etat et de la société est essentiel pour une adopter et mettre en œuvre des politiques efficaces. Le contrôle des grands efforts de lutte contre la criminalité nécessite de développer des projets détaillés à long terme, qui impliquent des investissements substantiels de la part d'un grand nombre d'acteurs au sein de la police, d'autres secteurs gouvernementaux et de la population. La police communautaire et les activités de police axées sur la résolution de problèmes sont confrontées à plusieurs défis, mais tous deux ont également abouti à des réussites considérables.

ENCADRÉ 4. LEÇONS PRINCIPALES TIRÉES DU CHAPITRE 2:

- Les activités de police basées sur les incidents auront généralement des impacts limités sur la lutte contre la criminalité dans les zones urbaines contemporaines.
- Les nouvelles stratégies offrent des possibilités importantes à la police pour lutter contre la criminalité dans les espaces urbains complexes. Ces stratégies comprennent:
 - La police communautaire
 - Les activités de police axées sur la résolution de problèmes
 - Les activités de police fondées sur les renseignements

E. Conclusions

Traditionnellement la police a adopté des approches basées sur les incidents liés à la lutte contre la criminalité qui se focalisent sur les arrestations des délinquants après qu'un crime a été commis, afin de réduire les risques que ces délinquants commettent à l'avenir de nouveaux crimes. Les cas et les théories évoqués dans ce chapitre suggèrent qu'en utilisant des approches fondées sur des informations probantes, analytiques, et localisées, liées à la lutte contre la criminalité, la police lutte plus efficacement contre la criminalité grâce à une stratégie plus préventive. L'analyse des données existantes, le dialogue avec les membres de la communauté et la recherche d'autres sources d'information peuvent aider à développer des stratégies efficaces de lutte contre la criminalité qui traitent plus efficacement les problèmes auxquels les villes en expansion sont confrontés. Les idées présentées ici reflètent les stratégies testées pour lutter contre la criminalité et sont compatibles avec les normes des Nations Unies en matière de prévention du crime et de la justice pénale⁵⁹. Le chapitre suivant évoquera les approches liées à un « choix rationnel » dans la lutte contre la criminalité, et développera l'idée selon laquelle la répartition dans l'espace et le temps des activités criminalité peuvent aider dans l'élaboration de politiques en matière de police.

⁵⁹ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Recueil des règles et normes de l'Organisation des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale. (New York), 2006, p. 283.

III. Améliorer les activités de police dans les espaces urbains: différentes stratégies de police dans différents types de milieu urbain

Au cœur de l'analyse présentée dans ce *Manuel* se trouve l'idée selon laquelle l'utilisation de connaissances scientifiques sociales appliquées peut aider à gérer la criminalité dans les zones urbaines. Ce chapitre vise à fournir des outils que la police peut utiliser pour prévenir la criminalité dans les espaces urbains. Les chapitres précédents ont évoqué les défis auxquels sont confrontés les réformes de la police dans les villes des pays à revenu faible et intermédiaire, certains cadres conceptuels du maintien de l'ordre, et des cas d'approches innovantes pour la police urbaine. Ce chapitre continuera à développer ces thèmes en mettant l'accent sur une meilleure compréhension des facteurs environnementaux et temporels pouvant favoriser la criminalité, et se penchera ensuite sur les différentes stratégies que la police et les représentants du gouvernement peuvent utiliser pour mieux lutter contre la criminalité dans les villes. La première partie du chapitre expose les concepts sous-jacents de criminalité en général et l'utilisation du milieu urbain, les sections suivantes examineront diverses approches spatiales et environnementales pour lutter contre la criminalité et la dernière section élaborera une étude de cas pertinent du Brésil où certaines de ces approches ont été effectivement utilisées pour réduire les grandes activités criminelles.

A. Définitions

Prévention situationnelle de la criminalité: théorie et stratégie de lutte contre le crime axée sur les actes criminels. Cette approche suggère que la collaboration entre la police, les gestionnaires d'espaces, les agents chargés des criminels et d'autres citoyens, peut contribuer à créer les conditions permettant de réduire les risques de crime.

Choix rationnel: éventail de théories scientifiques sociales qui décrivent le comportement humain en termes de motivation rationnelle pour atteindre des objectifs individuels. Il a été appliqué au domaine de la justice pénale afin de rechercher les motivations poussant les individus à commettre des crimes, et pour élaborer des stratégies visant à réduire ces motivations.

Gardien: acteur chargé de décourager les activités criminelles en protégeant les victimes potentielles, les espaces ou objets touchés par les activités criminelles.

Défenseur: acteur capable de contrôler les activités criminelles.

Gestionnaire acteur chargé de gérer un espace particulier. Il peut être engagé par la police en vue d'améliorer un espace pour dissuader les criminels.

Espace défensif / défendable: concept de planification urbaine se focalisant sur la lutte contre la criminalité à travers la construction d'espaces urbains faisant l'objet de surveillance passive, et où la présence d'individus surveillant les lieux réduit la possibilité de voir un crime se produire.

Prévention du crime à travers l'aménagement du milieu (PCAM): théorie de lutte contre la criminalité basée sur la manière dont les espaces urbains sont structurés.

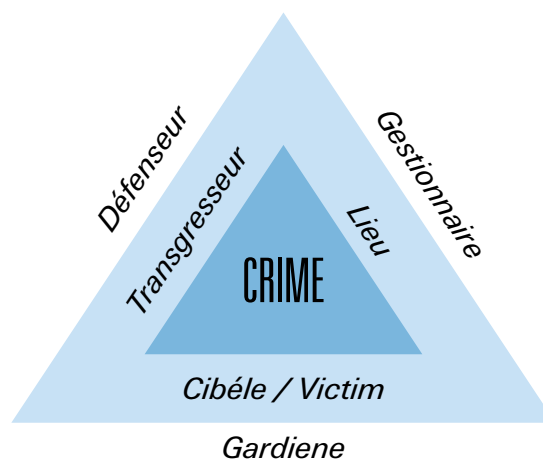
Fenêtres brisées: ensemble de théories suggérant que la criminalité peut être gérée en minimisant le degré de désordre dans un quartier. Cette théorie suggère également que les responsables administratifs peuvent empêcher d'autres crimes en appliquant la loi, y compris aux infractions mineures.

Techniques de prévention situationnelle: ensemble détaillé de pratiques énumérées visant à aider la police dans l'application de la prévention situationnelle.

B. Fondements conceptuels

Depuis quelques temps, les chercheurs reconnaissent que les différents types de conditions spatiales et sociales affectent les niveaux de criminalité⁶⁰. Beaucoup affirment que le crime se produit fondamentalement parce qu'il est rationnel que le crime se produise. Les facteurs contribuant aux actes criminels consistent en trois volets: (a) Il doit y avoir un objet ou une victime offrant à un criminel un certain niveau de profit, ce qui le pousse à commettre un crime, (b) Il doit y avoir un lieu dans lequel un crime peut se produire et dans lequel un criminel peut raisonnablement estimer ne pas être appréhendé; (c) il doit y avoir un criminel motivé à commettre un crime.

Le triangle du crime



⁶⁰ Lawrence E. Cohen et Marcus Felson, "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach," *American Sociological Review* 44: 4 (1979), pp 588-608.

Cette approche de la criminalité se focalise sur des incidents spécifiques et sur les conditions conduisant à des crimes plutôt que sur des notions de la façon dont les conditions sociales et économiques créent des criminels. Dans un sens, cette théorie suggère que si un crime peut être commis, quelqu'un dans la société commettra probablement ce crime. Les crimes se produisent en raison du regroupement d'un certain nombre de facteurs sociaux et environnementaux offrant les conditions favorables pour promouvoir ces crimes. Par conséquent, une activité criminelle tend à se concentrer plus particulièrement dans les zones à risque élevé, comme les coins de rue mal éclairés. Le but de l'application des lois est donc de réduire les risques de commettre des crimes. En s'appuyant sur ces idées, les chercheurs affirment que prévenir efficacement le crime revient à protéger les victimes potentielles, à gérer les espaces de manière à réduire le risque de criminalité dans ces zones, et enfin à trouver les moyens de maîtriser efficacement les criminels afin de réduire le risque qu'ils commettent un crime⁶¹.

Un grand nombre d'activités contemporaines de police en Amérique du Nord et en Europe occidentale examinent la façon dont les crimes se concentrent dans des points chauds identifiables, pouvant être identifiés et traités à travers une analyse empirique⁶². La recherche et la pratique ont montré que les zones urbaines connaissent des foyers de criminalité axés sur des endroits et des moments particuliers de la journée. Cela permet de comprendre les problèmes de criminalité qui affectent une ville en se basant sur la manière dont ces crimes se produisent dans des endroits déterminés et à des moments particuliers de la journée, et touchent la population selon des caractéristiques démographiques⁶³.

Les différents types de criminalité se produisent dans des endroits différents. L'analyse de l'activité illégale à Belo Horizonte au Brésil, a révélé que 19 pour cent des crimes violents dans cette ville sont survenus dans huit des 2500 secteurs de recensement de la ville. À un niveau plus abstrait, les crimes liés à la drogue et la prostitution illégale se produisent souvent dans des endroits fixes qui apparaissent comme des marchés pour ces activités. Les agressions se produisent souvent dans des lieux de transit et de commerce élevés. Les homicides peuvent être concentrés dans une poignée de quartiers concentrant des gangs. Les vols de cargaisons peuvent se produire à proximité des stations d'essence ou certains endroits sur le réseau routier. Ces conditions varient de ville en ville en fonction de leurs conditions spécifiques, mais il est important de garder à l'esprit que le crime n'est généralement pas réparti de manière hasardeuse ou uniforme dans l'espace urbain, et une analyse de la situation de la criminalité en milieu urbain peut aider la police à comprendre la manière dont les crimes se commettent dans une ville, et à élaborer des réponses face à ceux-ci.

Derrière cette distribution spatiale de la criminalité se trouve l'idée selon laquelle les différentes parties du milieu urbain créent différents types d'opportunités criminelles résultant de l'utilisation de cet espace, et de la différence dans l'application des ressources de sécurité de l'Etat à travers la ville. Ainsi, par exemple, un tronçon de rue mal éclairé peut être le site d'un niveau élevé de crimes. Différents types de crimes sont également répartis sur différentes échelles géographiques, certains crimes étant commis, en raison de leurs conditions propres, dans cer-

61 Marcus Felson et Ronald V. Clarke, «Opportunities Make the Thief: Practical Theory for Crime Prevention», *Police Research Series Paper* No 98, Unité de police et de réduction du crime, Siège Londres, 1998, pp 4-5.

62 Jerry H. Ratcliffe, «The Hotspot Matrix: A Framework for Spatio-Temporal Targeting of Crime Reduction», *Police Practice and Research* Vol 5 No 1 (2004), pp 5-6; voir également Herbert Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, MacGraw-Hill (New York), 1990.

63 Ratcliffe, «The Hotspot Matrix».

taines rues, certains quartiers, ou bien se propagent dans une zone urbaine. Ainsi, la présence d'un guichet automatique sur une rue non éclairée, une brigade criminelle dans un quartier, ou un ensemble d'installations portuaires peuvent contribuer à la criminalité à différentes échelles. Les résultats obtenus, lors de la cartographie des crimes représentent les différents types de points chauds en fonction du type de crime et de la variété de ces crimes⁶⁴. (cf. tableau 2).

Tableau 2. Echelle de lieu et activité criminelle

Scale Level Niveau de l'échelle	Exemplary Crimes Exemples de crimes
Adresse / lieu spécifique	Agressions des utilisateurs de guichets automatiques, bagarres dans les bars
Rue	Vol, agression, enlèvement, prostitution illégale; trac de drogue
Quartier	Cambriolages; crimes liés au gangstérisme
Région urbaine ou ville entière	Crimes à plus grande échelle et pléthoriques

Une deuxième composante importante pour comprendre la répartition de la criminalité est relative aux facteurs démographiques. Par exemple, dans plusieurs sociétés, c'est à partir du milieu de l'adolescence jusqu'au début de la trentaine que les jeunes hommes commettent la plupart des crimes violents⁶⁵. La plupart des victimes de crimes violents se situent également souvent dans cette même tranche d'âge⁶⁶. Selon l'âge, le revenu et le sexe, la victimisation se traduit sous forme de crimes variés.

Le temps est également un facteur important dans la répartition du crime⁶⁷. Les heures nocturnes sont souvent beaucoup plus propices au crime. Pendant la journée un débit plus élevé d'individus et une meilleure visibilité peuvent créer des conditions dans lesquelles les crimes sont moins à même d'être commis. A une plus large échelle, certains crimes peuvent avoir des cycles hebdomadaires, tandis que d'autres se produisent plus souvent le week-end. Enfin, certains actes criminels suivent un cycle saisonnier ou annuel. Les mois les plus chauds conduisent souvent à plus de violence interpersonnelle que les mois les plus frais⁶⁸. (cf. tableau 3)

64 John E. Eck, Spencer Cheney, James G. Cameron, Michael Leitner, et Ronald E. Wilson, *Mapping Crime: Understanding Hot Spots*, United States Department of Justice (Washington), 2005, pp 15-17.

65 David P. Farrington, "Age and Crime," *Crime and Justice* vol 7 (1986), pp189-250; aussi voir Travis Hirschi et Gottfredson, Michael, "Age and the Explanation of Crime," *American Journal of Sociology* Vol 89 No3 (1983), pp 552-584.

66 Patricia Y. Yashima et David Finkelhor, "Violent Victimization of Youth Versus Adults in the National Crime Victimization Survey," *Journal of Interpersonal Violence* Vol 14 No 8 (1997), pp 799-820.

67 Jerry H. Ratcliffe, "Aoristic Signatures and the Spatio-Temporal Analysis of High Volume Crime Patterns," *Journal of Quantitative Criminology* Vol 18 No 1 (2002), pp 41.

68 Andrew W. Lehren et Al Baker, "In New York, Number of Killings Rises with Heat," *New York Times*, 18 juin 2009, http://www.nytimes.com/2009/06/19/nyregion/19murder.html?_r=1; voir également Craig A. Anderson, "Temperature and Aggression: Ubiquitous Affects of Heat on the Occurrence of Human Violence," *Psychological Bulletin* Vol 106 No1 (1989) pp 74-96.

Tableau 3. Échelle de temps de l'activité criminelle

Scale Level Niveau de l'échelle	Scale Effect Effet d'échelle
Jour	Les crimes ont tendance à se produire à des niveaux plus élevés pendant les heures en soirée ou les heures de transit
Semaine	Certains crimes se produisent davantage pendant le week-end et d'autres en semaine ; les bagarres dans les bars ou les crimes passionnels sont plus susceptibles de se produire pendant les heures d'oisiveté plutôt que pendant les heures de travail
Saison / Année	Il existe certaines preuves pour établir une corrélation entre des conditions météorologiques chaudes et la criminalité; certains événements sont concentrés durant certaines périodes de l'année, comme le Carnaval ou d'autres festivals.

S'adapter à la criminalité dans les zones urbaines signifie faire face à la répartition de la criminalité dans l'espace et le temps. Si la police, en collaboration avec les autorités locales, développe des idées plus précises sur les périodes et les lieux auxquels les crimes se produisent, elle peut développer une meilleure manière de réagir aux crimes. Elle peut réfléchir sur la façon dont les ressources doivent être réparties dans l'espace, sur les types de relations que la police et la population devraient développer, et la manière dont le milieu urbain peut être géré ou restructuré pour lutter contre la criminalité.

Il existe un bon nombre de réponses claires sur la manière dont ces programmes peuvent être effectivement mis en œuvre, si l'on s'appuie sur certains cas aux États-Unis et au Royaume-Uni, où, par exemple, au cours des vingt dernières années, ces stratégies ont transformé la police urbaine. Il y a, cependant, très peu d'exemples quant à la façon de mettre en œuvre ces types de programmes dans les conditions particulières qui existent dans les villes des pays à revenu faible et intermédiaire. Ceci résulte de plusieurs facteurs tels que la limitation des ressources à la disposition de la police dans ces endroits, ou de l'environnement politique souvent controversé faisant suite à l'autoritarisme, aux conflits et aux niveaux très élevés de la criminalité.

C. Revitalisation urbaine et activités de police

Assurer la sécurité d'un milieu urbain passe en particulier par la qualité de l'aménagement de la ville, qui doit minimiser les risques auxquels sont confrontés les individus et augmenter le flux des citoyens à travers la ville, en veillant à ce que la surveillance collective continue à aider à lutter contre le crime, ce qui permet également de réduire les dépenses de la police. Les idées à la base de cette nouvelle approche de l'urbanisme ont été largement appliquées dans la police contemporaine en Amérique du Nord, en Europe et dans certaines parties de l'Asie. En cherchant à restructurer les communautés et les villes pour créer un plus grand niveau de sécurité, les architectes, les paysagistes et la police ont développé le concept d'espace défensif / défendable. Cette stratégie a été initiée par un urbaniste nord-américain qui avait remarqué pendant la montée de la violence urbaine des années 1960 que dans les quartiers qui géraient l'espace d'une certaine manière, les taux de criminalité étaient nettement inférieurs à ceux d'autres zones voisines. Cette approche suggère que les individus maintiennent un ordre et une sécurité basiques dans les espaces où ils se sentent propriétaires. Si les individus se sentent déconnectés d'un espace et qu'ils le laissent se détériorer, la criminalité peut augmenter. Cependant, si trop de personnes se prononcent sur le devenir d'un espace, personne ne s'investira dans sa gestion.

Selon cette approche, les gens ont le sentiment d'avoir moins de droits et de responsabilités dans la gestion d'un espace s'il est partagé par plusieurs. Ainsi, sécuriser l'espace demande que les personnes vivant dans cette zone s'investissent dans sa sécurité.

S'appuyant sur ce concept sous-jacent, la sécurité dans un quartier résidentiel donné peut être obtenue en adoptant certaines stratégies d'organisation de la zone. Tout d'abord, les quartiers doivent avoir une certaine forme de contrôle d'accès. Ceci se traduit souvent par la clôture des rues, même si les accès ne sont pas gardés. Cela peut également signifier que la rue est fréquentée par un nombre relativement limité de personnes. Une rue ouverte à la libre circulation peut attirer plus de piétons, ce qui peut encourager le crime dans certaines circonstances et le décourager dans d'autres. Lutter contre la criminalité consiste donc souvent en une gestion collaborative de l'espace rassemblant les résidents locaux et les autres usagers de cet espace, les urbanistes, autorités, et la police, de manière à élaborer des stratégies pour gérer efficacement cet espace. Un deuxième élément pour promouvoir un espace défensif consiste à créer une surveillance naturelle. A cet effet, la police et les urbanistes réfléchissent sur la façon de structurer l'espace pour s'assurer que les personnes puissent le surveiller au cours de leur rondes, pour décourager le crime. Le troisième concept consiste à renforcer l'espace, grâce à l'utilisation de dispositifs mécaniques pour réduire le risque criminel, et à la création de structures organisationnelles telles que les conseils de surveillance communautaire, visant à organiser les efforts pour contenir le désordre. La gestion et les approches défensives de l'espace ont aidé à la planification de parcs et de bâtiments à travers des actes, comme ériger des barrières pour minimiser la couverture des criminels, ou éclairer correctement les rues pour promouvoir la sécurité des piétons ; tout cela en vue de décourager les activités illégales.

L'essentiel est ici d'intégrer les pratiques d'application de la loi et de planification pour comprendre l'utilisation locale des espaces donnés et utiliser ces conceptions pour formuler des stratégies sur les cas spécifiques de surveillance policière. La police devrait être impliquée dans la planification et les planificateurs devraient participer à des discussions sur la sécurité pour élaborer des programmes de sécurité de l'environnement ayant pour but de résoudre les défis particuliers auxquels on est confronté dans des espaces particuliers, et ce, en collaboration avec les communautés⁶⁹. Il n'existe donc pas de formule toute faite pour résoudre les problèmes. Au contraire, lutter contre la criminalité à travers une certaine conception consiste en une intégration effective des représentants de la planification, de la police et de la communauté dans le processus de développement de politiques liées à l'espace et à la sécurité, en vue de protéger les droits fondamentaux et de maîtriser le crime.

D. La prévention du crime par l'aménagement du milieu (PCAM)

Au fil du temps, des concepts d'aménagement urbain tels que l'espace défensif ont évolué vers une approche de planification plus globale de l'utilisation des bâtiments et de l'aménagement pour lutter contre la criminalité, connue sous le nom de Prévention du crime par l'aménagement du milieu (PCAM). Cette approche est large et contient en son sein plusieurs variantes, mais suit six principes de base qui découlent des approches précédentes.

69 Ibid., 39-40.

Surveillance naturelle: l'espace devrait être construit de façon à promouvoir la surveillance passive. Il s'agit notamment de créer des opportunités pour que les individus fréquentant le quartier voient ce qu'il s'y passe, et d'enlever les couvertures pouvant contribuer aux activités criminelles.

Gestion et contrôle naturel d'accès: les quartiers et autres espaces urbains doivent être construits pour contrôler qui a accès à ces espaces et limiter la possibilité de laisser des criminels y pénétrer. Au niveau le plus élémentaire, cela pourrait signifier installer des barrières, mais plus largement, cela signifie transformer certaines zones des villes afin que les criminels aient des difficultés à pénétrer dans ces zones ou de s'en échapper après avoir commis un crime. A Green Bay, dans le Wisconsin, par exemple, le département de police a cherché à réduire le nombre de sorties à l'arrière des bars, afin d'éviter que ces endroits soient utilisés par les criminels pour échapper à la police⁷⁰.

Renforcement territorial: Cet élément suggère que les bâtiments et l'espace devraient être rendus plus sûrs en créant un sentiment d'appropriation. Lorsque les individus ne se sentent pas responsables d'un lieu, comme mentionné ci-dessus, ils sont plus enclins à le laisser à l'abandon, ou tout simplement n'y portent pas attention. De même, lorsque l'espace est séparé de la rue par des murs élevés, il crée d'autres risques car chacun se préoccupe de ses propres problèmes et personne ne pense pas à la communauté dans son ensemble. En outre, des murs et des barrières élevés peuvent créer des risques supplémentaires sur les voies publiques qui deviennent isolées et à l'abri des regards. Pour éviter cela, voire favoriser un sentiment d'appropriation de l'espace public, le renforcement des territoires vise à augmenter ce sentiment d'appropriation en utilisant de façon stratégique les vérandas, les clôtures basses et les haies clairsemées pour délimiter la propriété et la lier par la même occasion au quartier⁷¹.

Entretien physique: la police et d'autres parties prenantes devraient chercher à maintenir la structure globale des quartiers et réduire les ordures et autres sources de désordre dans la communauté. Cela encouragera les groupes de la zone à maintenir la qualité des logements et d'autres caractéristiques qui renforcent la sécurité et le respect de la zone.

Renforcement de cible: pour renforcer la sécurité, les résidents du quartier et les propriétaires d'entreprises doivent sécuriser au préalable leurs maisons et leurs biens. Il s'agit de créer un effort global pour s'assurer que les bonnes serrures sont installées sur les portes et que les fenêtres ne peuvent pas être ouvertes de l'extérieur par exemple.

Minimiser le désordre et bâtir un espace bien utilisé: la police et les parties prenantes doivent réduire le niveau de désordre perçu dans le quartier et assurer une utilisation continue de cet espace pour prévenir les possibilités de crime⁷².

Aujourd'hui, bien sûr, la PCAM va bien au-delà des contraintes d'application de la loi et a évolué vers la conception, la planification et la gestion des espaces publics. La stratégie permet aux représentants du gouvernement, à la police et aux gestionnaires des espaces, de travailler ensemble pour renforcer efficacement la sécurité de l'environnement.

70 Département de Police de Green Bay, Wisconsin, district de Howard, "Street Sweeping: Broadway Style," Site Web du Centre des activités de police basées sur les incidents : [http://www.popcenter.org/library/awards/goldstein/1999/99-22\(W\).pdf](http://www.popcenter.org/library/awards/goldstein/1999/99-22(W).pdf).

71 Voir "Territorial Reinforcements," disponible sur http://crimeprevention.rutgers.edu/case_studies/cpted/terssur.htm.

72 Pour une discussion sur les six principes de la prévention du crime par l'aménagement urbain (CPTED Crime prevention through environmental design) voir Paul Michael Cozens, Greg Saville, et David Hillier, "Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED): A Review and Modern Bibliography," *Property Management* 23 (5) 2005.

E. La théorie de la “fenêtre brisée”

L'un des concepts moteurs dans la pensée contemporaine de la justice pénale américaine au cours des vingt dernières années est la théorie de la “Fenêtre brisée”. Développée par George Kelling et James Q. Wilson, cette approche soutient que lutter contre la criminalité revient à traiter de problèmes mineurs pour faire comprendre aux potentiels criminels que l'espace est effectivement surveillé et que la police applique la loi⁷³. L'idée sous-jacente de cette approche est que la police a une tolérance zéro, même pour des délits mineurs tels que le non paiement de ses titres de transport, l'abandon des débris ou le vandalisme des murs par des graffitis.

Au fil des ans, nombreux sont ceux qui ont critiqué cette approche et qui ont mené des études démontrant que ses effets sur la sécurité locale sont limités, comparés à d'autres stratégies. Le principal problème avec l'approche de la fenêtre brisée, cependant, n'est pas tellement ce que la théorie sous-jacente suggère, mais plutôt la manière dont les décideurs l'ont interprétée. Avoir un quartier avec moins de graffitis, une ville avec moins de débris et un système de transport dont les frais sont respectés, sont de bonnes choses et peuvent très bien contribuer à la diminution de crimes graves. Néanmoins, l'approche de la “fenêtre brisée” aura davantage de succès lorsqu'elle sera utilisée de pair avec les activités de police fondées sur des preuves et des stratégies en vue de tisser des liens entre la police et les communautés. Là où la fenêtre brisée a réussi, elle a été mise en œuvre en combinaison avec d'autres stratégies basées sur des connaissances et dans un contexte visant l'éducation plutôt qu'une politique autonome axée sur la répression des actes mineurs illégaux⁷⁴.

Comprendre la fenêtre brisée nécessite de considérer des formes plus vastes de troubles et ce que Wesley Skogan a appelé la spirale de la décadence. Le désordre au niveau des quartiers mène à des conditions où une zone n'est plus sous contrôle pour de multiples raisons et où les résidents ont de moins en moins la possibilité de demander la participation des voisins et du gouvernement pour les améliorer. La fenêtre brisée offre une perspective sur la manière dont des forces sociales et des processus d'appui plus élargis exercent une influence sur les préoccupations en matière de sécurité publique à des moments spécifiques. Rétablir l'ordre est souvent un élément essentiel pour restaurer la sécurité, mais cela arrive en général dans un contexte visant le renforcement des liens efficaces au sein des communautés cibles et entre elles, et le développement d'une connaissance effective pour formuler des stratégies de police.

F. Techniques de prévention situationnelle du crime

Les stratégies présentées dans ce chapitre reflètent l'idée sous-jacente que les actes criminels se produisent à cause des réactions rationnelles de la population à certaines conditions urbaines. Les différents crimes et éléments du processus de décision qu'un acte criminel comporte sont déterminés par des conditions qui apparaissent au fil du temps. Répondre aux crimes exige de la police et d'autres parties prenantes qu'elles analysent les motivations spécifiques donnant lieu à ces crimes et trouvent les voies et moyens de les éliminer. Les activités de police axées sur la

73 George L. Kelling et James Q. Wilson, “Broken Windows,” *The Atlantic*, Mars 1982. (voir note de bas de page No 46).

74 William H. Sousa et George Kelling L. « Of Broken windows : criminology and criminal justice » dans *Police Innovation : Contrasting Perspectives*, David Weisburd et Anthony Braga Eds. Cambridge Studies in Criminology (New York, Cambridge University 2006) p. 90.

résolution de problèmes considèrent que les structures des opportunités criminelles sont spécifiques à certains types de crimes, aux conditions relatives à un moment et à un lieu déterminés, aux structures des activités de routine, ou à l'historique des crimes et des changements sociaux et technologiques.⁷⁵ Répondre aux crimes implique de changer les structures des opportunités criminelles, à travers une étude minutieuse empirique de l'environnement de l'activité criminelle. L'encadré 5 ci-dessous décrit une stratégie pour contrôler l'usage de la drogue au Salvador.

ENCADRÉ 5: CONTRÔLE DE L'UTILISATION DES ARMES EN MILIEU URBAIN AU SALVADOR

Face à une vague d'homicides, la ville de San Martín, au Salvador, a adopté une stratégie novatrice pour contenir l'usage des armes. En collaboration avec les ONG et les médias, la police locale a lancé une série d'activités conçues pour sensibiliser l'opinion locale à la violence armée et pour restreindre l'utilisation des armes à feu dans la ville. La police a identifié les points chauds autour de la ville qui représentaient plus de 50% de la violence armée et la police a commencé une formation en matière de stratégies pour gérer l'utilisation et le port d'armes dans ces lieux. En travaillant avec d'autres entités publiques, la police a aidé à modifier la réglementation par rapport au port d'armes dans la ville, en limitant l'utilisation des armes dans 62 zones critiques, comme les parcs, les gares routières, les marchés ou les espaces verts. La police a alors commencé à travailler avec des entités civiles et les médias pour attirer l'attention du public sur le problème de la violence armée. Elle a organisé plus de trente «journées culturelles» pour sensibiliser à l'utilisation des pistolets, et a commencé à travailler pour gérer efficacement la nouvelle réglementation sur les armes dans les lieux publics. Le programme, qui avait le soutien du PNUD et de l'ONG suédoise Save the Children, a permis une diminution de 40% des homicides, une baisse de 29% des homicides par armes à feu, et une augmentation de 119% de la confiscation d'armes à feu^a.

a. Carola Mittrany, "Menos Armas, Menos Mortes," *Comunidade Segura*, 24 août, 2006, <http://www.comunidadessegura.org/pt-br/node/30075>.

Ces conceptions profondes de la criminalité se sont traduites en vingt-cinq techniques de prévention situationnelle, qui n'étaient à l'origine qu'au nombre de douze ; elles sont classées en cinq catégories. La liste suivante décrit ces techniques et catégories⁷⁶.

Catégorie 1: Augmenter les efforts

Cette catégorie vise à prévenir le crime en le rendant plus difficile à commettre:

(a) **Cibles renforcées.** Les parties prenantes cherchent à réduire la criminalité en la rendant plus difficile à commettre dans un lieu donné, par exemple en installant des verrous efficaces ou en utilisant des codes informatiques qui empêchent un dispositif de fonctionner sans la bonne composition de numéros.

⁷⁵ Centre for Problem oriented Policing « situational crime prevention » disponible sur <http://www.popcenter.org/about/?p=situational>.

⁷⁶ Voir Centre for Problem oriented Policing « twenty-five techniques of situational prevention » disponible sur <http://www.popcenter.org/25techniques/>; voir aussi Ronald V. Clarke et Graeme R. Newman, *Outsmarting the Terrorists*, Global crime and Justice Series (New York Preager 2006).

(b) **Contrôle d'accès.** La criminalité peut être contrôlée en rendant l'accès à un site criminel plus compliqué. Cela peut impliquer l'installation d'un système d'interphone pour vérifier les personnes entrant dans un bâtiment ou s'assurer de manière plus efficace que les visiteurs n'ont pas apporté d'armes.

(c) **Fouilles de sortie.** La lutte contre la criminalité, en particulier le vol, consiste à s'assurer que les individus sont soigneusement fouillés avant de sortir. Cela peut impliquer la vérification des sacs, à la sortie, qui peuvent contenir de la marchandise.

(d) **Eloignement des criminels.** Les potentiels délinquants peuvent être dissuadés de commettre des crimes en étant orientés loin des endroits où il est facile d'en commettre. Ainsi, le crime peut être contrôlé par la séparation des supporters lors de manifestations sportives ou en séparant les vestiaires des enfants.

(e) **Contrôle d'accès aux outils/armes.** Cette stratégie diminue les crimes en augmentant la difficulté pour les criminels d'accéder à des outils pouvant les aider à commettre des crimes. Les pouvoirs publics peuvent par exemple limiter la capacité des criminels d'avoir accès aux armes à feu.

Catégorie 2: Augmenter les risques

Les efforts dans cette catégorie visent à augmenter les chances d'interpeler un délinquant en flagrant délit, ce qui diminuerait le risque de voir un délinquant potentiel en commettre.

(a) **Étendre la tutelle.** Cette technique encourage les individus à s'impliquer dans leur propre sécurité, en leur conseillant de se déplacer en groupes, d'avoir un téléphone cellulaire pour appeler à l'aide et pousser les résidents locaux à participer aux efforts visant à signaler des crimes.

(b) **Surveillance Naturelle Assistée.** Cette approche suggère que les acteurs devraient chercher à augmenter la surveillance dans le quartier grâce à une architecture conçue pour promouvoir la sécurité et à enlever le feuillage qui peut servir de couverture pour des activités illégales.

(c) **Réduire l'anonymat.** Ici, en fournissant des informations au public sur les potentiels délinquants, les représentants du gouvernement cherchent à créer des conditions dans lesquelles il est peu probable que les délinquants potentiels commettent des crimes ou délits. Ceci peut inclure d'exiger des chauffeurs de taxi qu'ils affichent clairement leurs licences afin de décourager le transport à des tarifs excessifs.

(d) **Utiliser des responsables de lieux.** Une autre technique pour réduire la criminalité consiste à embaucher des personnes pour s'assurer que les espaces sont utilisés correctement. En représentant quelques exemples les agents de transport en commun, ou les portiers à l'entrée des immeubles.

(e) **Renforcer la surveillance formelle.** Le dernier effort consiste à utiliser des technologies de surveillance tels que les CCTV et alarmes de voiture.

Catégorie 3: Réduire les récompenses

Cette catégorie de techniques de prévention du crime vise principalement à limiter ce qu'un criminel peut tirer d'un acte spécifique.

(a) **Masquer les cibles.** La criminalité peut être réduite si les délinquants ont du mal à identifier des cibles possibles de crime. Ceci peut inclure de déplacer les marchandises chères dans des camions ou des sacs banalisés, ou d'envoyer des cartes de crédit dans des enveloppes qui ne portent pas le nom de l'utilisateur de la carte de crédit.

(b) **Retirer les cibles.** Pour éliminer la possibilité de commettre un crime, on peut aller encore plus loin, en supprimant l'objet du crime de la circulation. Par exemple, en émettant des chèques de voyage au lieu de liquidités, ou en retirant les bijoux des vitrines de magasin après les heures de travail.

(c) **Identification du propriétaire.** Cette stratégie classique rend plus difficile le vol en identifiant clairement le propriétaire du bien. Les bibliothèques, par exemple, apposent souvent leur nom sur les côtés extérieurs des pages du livre, ou les agriculteurs font des marques ou mettent des étiquettes sur les oreilles du bétail qu'ils possèdent. De même, les propriétaires des instruments de musique coûteux tiennent des registres qu'ils peuvent utiliser pour identifier leurs instruments s'ils sont volés.

(d) **Perturber les marchés.** Une fois que les biens ont été volés, ils doivent souvent être gardés pour que les criminels en tirent de la valeur. La limite de la valeur des biens volés consiste à réduire les marchés secondaires des criminels, à envoyer la police contrôler régulièrement les prêteurs sur gages et l'étiquetage des pièces de voiture de manière à empêcher la revente, si une voiture est volée.

(e) **Refuser les avantages.** Pour finir, même si des biens sont volés, les parties prenantes doivent veiller à ce que les criminels n'arrivent pas à tirer profit de ces marchandises. Ceci peut être réalisé, par exemple, en fabricant une radio qui n'est compatible à aucune autre voiture que celle pour laquelle elle a été installée à l'origine.

Catégorie 4: Réduire les provocations

Cette stratégie vise à réduire le nombre de crimes en éliminant les conditions à même de créer les raisons sous-jacentes à la criminalité.

(a) **Réduire les situations de stress et de frustration.** Certaines situations, telles que les longues files d'attente, ont tendance à entraîner une hausse des tensions. Ces problèmes peuvent trouver des solutions à travers des efforts pour contrôler les crispations dans des conditions sociales normales en créant des espaces où les gens pourraient se rassembler et être informés sur la durée potentielle de la file d'attente.

(b) **Éviter les litiges.** Certaines situations conduisent à de sérieux conflits. Parmi ces tensions, certaines résultent de la proximité entre des groupes ayant des orientations politiques divergentes, ou alors de situations où surgit un désaccord sur une redevance pour un service rendu. Ces problèmes peuvent être résolus grâce à des efforts visant à réduire ces conflits, comme par exemple en séparant les différents groupes de manifestants ou en élaborant des tarifs fixes de taxi pour réduire les litiges au sujet du kilométrage.

(c) **Réduire l'éveil émotionnel.** Certains types d'activités et d'événements entraînent des niveaux de tension plus importants. Il est donc illégal d'utiliser des expressions incitant à la violence et les écoles peuvent participer en séparant les groupes rivaux afin d'empêcher le déclenchement d'un conflit.

(d) **Neutraliser l'effet de groupe.** Plusieurs crimes se produisent en raison des relations au sein de petits groupes sociaux. Il existe différentes réponses à cela comme le démantèlement des groupes fauteurs de troubles dans les écoles ou la création de programmes encourageant les comportements non criminogènes tels que les programmes anti-drogue pour les enfants et les adolescents ou les programmes sensibilisant les employés du secteur de la finance au risque d'être entraînés dans des opérations de blanchiment d'argent.

(e) **Décourager les imitations.** Cette technique suppose que les parties prenantes fassent des efforts pour limiter les informations qui permettraient à des groupes de s'engager dans de nouveaux crimes.

Catégorie 4: Ecarter les excuses

Cette catégorie contient des techniques qui visent à réduire la criminalité en créant des conditions dans lesquelles les individus seraient plus susceptibles d'être conscients et respectueux des règles.

(a) **Etablir des règles.** Cette technique suggère que les propriétaires de bâtiments et des sociétés de transports affichent publiquement les règles de conduite à respecter pour lutter contre la criminalité et le désordre.

(b) **Afficher les instructions.** Dans certaines situations, cette technique suggère de prévenir les problèmes en affichant simplement et clairement des panneaux d'informations indiquant par exemple de ne pas klaxonner dans certaines zones.

(c) **Mobiliser les consciences.** Cette technique vise à démontrer à la population l'importance de s'investir et d'adhérer à certaines règles. Ainsi, les campagnes de sensibilisation du public peuvent tenter de démontrer à la population pourquoi il est problématique de monter dans un taxi sans licence de circulation, ou de mettre des déchets électriques dans les ordures ménagères.

(d) **Aider à la conformité.** Les pouvoirs publics peuvent aider au respect des lois en facilitant leur application, par exemple en rendant plus accessibles les bennes à ordures.

(e) **Lutter contre l'alcool et la drogue.** Enfin, la lutte contre la criminalité implique souvent une limitation de l'accès à l'alcool et à la drogue, surtout dans des conditions favorisant la criminalité.

G. La lutte contre la criminalité à Diadema, au Brésil

Certains peuvent penser que cartographier le crime et rechercher des solutions complexes et à plusieurs niveaux des problèmes de criminalité est trop coûteux pour de nombreuses villes de pays à revenu faible et intermédiaire. Cependant, des preuves de plus en plus nombreuses provenant d’Afrique et d’Amérique latine suggèrent qu’il existe des stratégies relativement moins onéreuses pour intégrer ce système de cartographie des crimes dans les efforts de lutte contre la criminalité. Diadema, au Brésil, constitue en ce sens un bon exemple : un système rigoureux de cartographie des crimes a été développé par les stagiaires d’une université locale de Droit.

Diadema est une ville pauvre dans la périphérie de São Paulo. L’urbanisation rapide et sauvage associée à l’augmentation du trafic de drogue et d’autres crimes dans la zone métropolitaine ont contribué à des taux d’homicides extrêmement élevés, atteignant ainsi 140 meurtres pour 100.000 habitants dans les années 1990. En réponse, les responsables de la ville ont adopté différentes approches de lutte contre la criminalité. En collaboration avec un groupe de réflexion de São Paulo, les employés de la ville ont aidé à organiser la société civile dans la ville de Diadema autour des questions de sécurité en créant un forum sur la sécurité publique pour rassembler les citoyens, la police et les autorités en vue de rechercher des solutions participatives à ces problèmes de criminalité. Six étudiants en droit ont été employés en tant que stagiaires pour parcourir les archives judiciaires de la police afin d’identifier les zones sensibles de la ville. Cette analyse a révélé plusieurs nœuds de criminalité à travers la ville à différents moments de la journée et a suggéré que la plupart des meurtres étaient liés à l’abus de drogue et d’alcool et à des conflits personnels⁷⁷. Les agents ont remarqué que les heures auxquelles étaient commis le plus d’homicides, étaient vers minuit et pendant la nuit, du fait de l’activité des bars et boîtes de nuits. Par conséquent, le conseil municipal a voté une loi sévère imposant un temps limité pour la vente d’alcool dans les bars. L’administration municipale a accepté de répartir les tâches de police entre la garde municipale, une entité locale chargée de patrouiller au sein des parcs et des bâtiments de la ville, et la police militaire de l’Etat qui représente la principale entité d’application de la loi dans la ville. La garde municipale a été chargée de patrouiller dans la zone du centre-ville en allouant des ressources supplémentaires à la police d’Etat pour patrouiller dans les quartiers périphériques où plusieurs homicides sont survenus. Le gouvernement municipal a mis en place un numéro de téléphone d’urgence ainsi que des caméras dans des zones critiques de la ville. La garde municipale a également lancé un programme pour quadriller la ville avec des patrouilles à vélo et à pied afin d’établir un contact plus direct avec les citoyens. La ville a également réussi à fournir le pavage et l’éclairage nécessaires dans plusieurs rues de la ville et à fermer une zone de marché informel qui avait été le site d’activités criminelles. Des activités commerciales ont été transférées dans un espace fermé et réglementé. En 2003, quatre ans après avoir atteint un taux d’homicides de 140 pour 100.000 habitants, le taux d’homicides a diminué de moitié⁷⁸. En 2008 le taux d’homicides a chuté à 20 pour 100.000 habitants⁷⁹.

77 ONU- Habitat : rapport mondial sur les établissements urbains, 2007, consacré à l’amélioration de la sûreté et de la sécurité urbaine (Global Report on Human settlements 2007) voir note de bas de page No 3, p 94.

78 La grande partie de cette section est tirée de Bruno Paes Manso, Maryluci de Araújo Faria, et Gall normale , “Diadema: Do Favela Para a Vida Civilizada na Periferia de São Paulo, in *Ciudad y Seguridad en América Latina*, Lucia Dammert et Gustavo Paulson eds., FLACSO Chile (Santiago), 2005; statistics p.109-110.

79 Statistiques du ministère de la sécurité publique de São Paulo, <http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/dados.aspx?id=154>.

Le cas de Diadema fournit des preuves sur la manière dont de nombreuses stratégies urbaines de lutte contre la criminalité peuvent être employées pour réduire considérablement la violence locale. Diadema n'est pas une ville particulièrement riche et, en effet, le processus initial de cartographie du crime a été entrepris avec une technologie et des ressources limitées. Les efforts pour réduire la criminalité en redéployant les ressources existantes et en restructurant le milieu urbain furent fondés sur cette stratégie relativement simple de collecte d'informations qui pourrait être employée dans d'autres municipalités dans les pays à revenu faible et intermédiaire. Comme on le verra dans les chapitres six et sept, d'autres villes à revenu faible et intermédiaire, y compris les pays de Belo Horizonte, au Brésil, et à Bogotá, en Colombie, ont également employé l'outil de cartographie pour lutter contre la criminalité. Un exemple à faible coût, particulièrement intéressant, souligné dans le chapitre cinq, concerne des mesures participatives dans la cartographie de la criminalité locale en Afrique du Sud. L'encadré 6 ci-dessous fournit un résumé des leçons clés à tirer du chapitre trois.

ENCADRÉ 6. LEÇONS PRINCIPALES TIRÉES DU CHAPITRE 3:

- La connaissance technique de la police sur la répartition de la criminalité en milieu urbain est essentielle à la lutte contre la criminalité. La compréhension de la répartition des points chauds est au cœur de cet enjeu.
- La structure du milieu urbain est essentielle à la prévention du crime. Cette question est traitée à la fois par le concept d'espace défensif et la Stratégie de prévention du crime par l'aménagement du milieu (PCAM)
- L'approche de la fenêtre brisée réussit généralement quand elle est mise en œuvre conjointement avec des stratégies de lutte contre le crime basées sur l'évidence et ne doit pas être confondue avec les stratégies policières axées sur la répression.
- Vingt-cinq techniques de prévention situationnelle.

H. Conclusions:

Les outils décrits dans ce chapitre peuvent être utiles pour la police et les autres parties prenantes impliquées dans les efforts pour contrôler et prévenir la criminalité, notamment dans une perspective visant à réduire les opportunités de crime et à augmenter les risques à s'engager dans la criminalité. Il est nécessaire de comprendre, pour une élaboration complète et efficace des politiques locales de lutte contre la criminalité, que les différents types d'espaces urbains nécessitent des réponses différentes. Le chapitre suivant évoquera plus concrètement des stratégies de police selon les différents types d'espaces. Le chapitre quatre examine un ensemble de stratégies pour lutter contre la criminalité dans les villes.

IV. Des activités de police efficaces dans les lieux publics

Comment la police travaille-t-elle pour améliorer les conditions dans certains lieux tels que les quartiers d'affaires, les parcs publics, les transports en commun, les marchés publics et les écoles? Lutter contre la criminalité dans des lieux publics et protéger la population ne dépend pas seulement de la réglementation et de l'application du droit pénal. Cela dépend aussi d'une bonne compréhension des problèmes relatifs à ces lieux : savoir pourquoi ils existent et comment ils peuvent être mieux évités et contrôlés. Bien que l'action de police soit nécessaire pour prévenir et lutter contre la criminalité dans les espaces urbains, ces actions impliquent le plus souvent l'analyse, la vigilance et la gestion de ces espaces, plutôt que le déploiement d'une force répressive. De nombreuses solutions, qui seront abordées ultérieurement dans le *Manuel*, nécessitent d'abord de comprendre comment ces lieux fonctionnent, afin de les gérer efficacement, pour réduire les incitations aux crimes. En s'appuyant / en se fondant sur ces concepts / principes, le chapitre traite des stratégies pour lutter contre la criminalité dans différents types de lieux. Tirant pour la plupart des exemples détaillés d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale, le chapitre se focalise sur la manière dont ces stratégies peuvent être appliquées dans les types d'espaces urbains beaucoup plus étroits.

A. Définitions

Espace public: lieu libre d'accès, souvent propriété des autorités gouvernementales / ou publiques. Ces espaces peuvent être utilisés comme des marchés, des domaines de loisirs, ou des sites de transit.

Espace privé: lieu d'accès restreint généralement détenu par un privé. Dans la plupart des systèmes démocratiques, les individus ont des droits considérables pour protéger ces espaces privés contre des fouilles.

Entrepreneurs privés de sécurité: prestataires de services de police et de garde, contractés sur le marché privé. On a pu constater ces dernières années, une prolifération importante de ces acteurs dans plusieurs pays.

Les parties prenantes: acteurs collectifs et individus, qui ont un intérêt dans le contrôle ou la gestion d'un espace ou un programme spécifique.

B. Espaces urbains publics et privés

L'un des défis majeurs pour comprendre l'espace policier et urbain dans le monde aujourd'hui, est de savoir comment se négocie la démarcation entre les espaces publics et privés. Lorsque les citoyens se déplacent dans la ville pour faire des affaires, des emplettes, des études, ou voyager, ils traversent plusieurs espaces soumis à des réglementations et des niveaux d'accès variés. Les différents types d'espaces sont également soumis à différents types de sécurité publique et privée qui vont souvent bien au-delà des services généraux fournis par la police. Les centres commerciaux et immeubles de bureaux, par exemple, peuvent avoir leurs propres gardes de sécurité privés qui sont parfois des policiers hors-service. De même, les parcs publics et bâtiments gouvernementaux peuvent avoir une force séparée de gardiens et gardes de sécurité qui font respecter les règlements de base dans ces espaces.

La police opérant dans les milieux urbains est confrontée aux défis de cet environnement complexe mixte de sécurité privée et publique. Dans de nombreux cas, la police peut collaborer efficacement avec des entreprises de sécurité privée. Une telle collaboration permet d'apporter des ressources supplémentaires. Dans certaines villes, il existe une réglementation en vigueur pour ces prestataires privés de sécurité, et la police n'est confrontée qu'à peu d'obstacles lorsqu'elle travaille avec eux pour faire appliquer la loi. Dans d'autres cas cependant, la régulation publique en matière de sécurité privée est inefficace. Souvent, le gouvernement ignore qui travaille pour des sociétés de sécurité. Ces organisations peuvent être supervisées par les agents de police hors-service ou des criminels, et ces groupes peuvent se livrer à des activités d'extorsion. De plus, dans certains cas particuliers, ils peuvent entraver le travail de la police dans les espaces qu'ils contrôlent, afin de limiter leur capacité à enquêter sur les crimes.

Les plans pour mener les activités de police dans les espaces urbains doivent gérer cet ensemble complexe d'agents de sécurité opérant dans ces espaces. Pour aspirer à une police efficace dans les espaces urbains, il est important que les organismes gouvernementaux et la police considèrent plusieurs stratégies pour gérer ces relations:

(a) Le gouvernement devrait établir une réglementation effective des sociétés de sécurité privées, garantissant la clarté des relations entre la police et les sociétés privées et maintenant les normes de qualité de base / standard pour ces groupes. Le gouvernement devrait également s'assurer que ces sociétés privées ne sont pas dirigées par des policiers hors service et qu'elles n'emploient pas de criminels. Ces règles devraient enfin préciser le type de formation requis pour ces agents de sécurité, et le type d'armement qu'ils peuvent utiliser⁸⁰.

(b) Une réglementation claire devrait être établie afin de préciser les circonstances dans lesquelles la police pourrait travailler activement avec les sociétés privées. Ces réglementations devraient préciser comment les abus des policiers hors service seront traités devant les tribunaux civils et devant les audiences disciplinaires de la police.

80 Grâce à sa résolution 18 / 2 «services de sécurité privée civile: leur rôle, leur surveillance et leur contribution à la prévention du crime et la sécurité de la collectivité», La Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa dix-huitième session en 2009, a invité les gouvernements à examiner le rôle des services des sociétés de sécurité privées sur leurs territoires respectifs, et à partager leurs expérience en la matière.

(c) Le gouvernement ou la police devrait tenir un registre des sociétés de sécurité privées et de leurs employés.

(d) La police devrait être impliquée dans le développement de la gestion et la formation des gardes de sécurité privés.

(e) La police devrait être proactive dans la création de relations/ coopération avec les sociétés de sécurité privées légitimes. Ces efforts devraient contribuer à conforter les sociétés de sécurité privées dans leurs relations avec la police et à les aider à soutenir la force de police officielle.

(f) La police devrait poursuivre activement toute allégation à l'encontre d'acteurs de la sécurité privée, y compris ceux qui emploient du personnel de police hors-service.

(g) La police devrait d'établir des relations productives avec les autres services de sécurité opérant dans les bâtiments de la ville, les parcs, les écoles et les places publiques.

(h) La police devrait envisager d'engager activement la population dans les groupes de surveillance de quartier. Elle devrait toutefois veiller à ce que ces groupes exercent leurs activités en accord avec la loi. L'encadré 7 ci-dessous fournit des informations sur la régulation des partenariats de sécurité privée aux Emirats Arabes Unis.

ENCADRÉ 7. RÉGULATION DES PARTENARIATS DE SÉCURITÉ PRIVÉE AUX ÉMIRATS ARABES UNIS

Dans un monde où les financements de l'État se font de plus en plus rares, de nombreux citoyens, entreprises et gouvernements se sont davantage tournés vers des entreprises de sécurité privée pour sécuriser les biens et assurer la sûreté des citoyens. Aux Emirats Arabes Unis, le gouvernement a constaté qu'il y avait trois fois plus d'agents de sécurité privés que d'agents dans la police officielle^a. Malheureusement, les services de sécurité privés sont souvent mal réglementés, offrant des services qui ne sont pas compatibles avec les normes démocratiques, et s'impliquant parfois dans le vigilantisme. Des soupçons d'infiltration par des groupes criminels et d'utilisation de ces entreprises comme vitrine légale pour des activités illégales ont parfois été exprimés. Ces défis ont été abordés dans les Emirats par la formation de l'Institut National de Sécurité. Cette entité vise à offrir une formation uniforme aux agents de sécurité privée des Emirats pour assurer une formation standard à tous les professionnels de la sécurité. Par ailleurs, les Emirats Arabes Unis ont travaillé pour améliorer la qualité des opérations de sécurité privées par la réglementation rigoureuse du Ministère de l'Intérieur. Ces règles imposent par exemple l'obligation pour les gardes travaillant dans des entreprises de se consacrer pleinement à la sécurité pendant leur période de travail et non pas à d'autres fonctions, la mise en place d'un salaire minimum, la vérification du parcours des personnes travaillant dans le secteur et l'instauration d'heures fixes^b de travail quotidien et hebdomadaire. Ces réformes, réalisées avec la participation des conseillers externes, sont conformes aux normes internationales relatives aux professionnels de ce secteur.

a. Présentation par le professeur Peter D'Arcy, directeur national de l'Institut de sécurité, Emirats Arabes Unis, lors de la réunion du Groupe d'experts UNODC, Abuja, au Nigeria, Septembre 9, 2009.

b. Hassan Hassan, «Sécurité de serrage par l'éducation des Gardes,» L. National, le 15 mai 2009, <http://www.thenational.ae/article/20090515/NATIONAL/705149846>.

ENCADRÉ 8. PROJET COMMUNAUTAIRE DE NAIVASHA

Un exemple intéressant de partenariat public-privé dans les activités de police est le Projet communautaire de Naivasha au Kenya. Situé à environ soixante cinq kilomètres au nord de Nairobi, cette ville a une économie dynamique basée sur le tourisme et la floriculture. La croissance n'a cependant pas suivi les exigences des infrastructures et services de la région. Les résidents et les entrepreneurs avec des ressources supplémentaires ont apporté des fonds additionnels pour les activités de police en échange d'un programme de surveillance accrue de ces activités. Ces ressources ont contribué à l'achat de véhicules et d'autres instruments pour les mesures de police et la mise en œuvre d'une série de programmes visant à résoudre les problèmes liés au crime dans la région, notamment à travers un service d'informations anonyme, l'amélioration de la rapidité de réaction de la police, la mise en place d'un centre de communication d'urgence et des efforts visant à rapprocher les membres de la communauté de la police.

Cette stratégie a été efficace dans l'apport de nouvelles ressources au sein de la police et dans l'élaboration de mesures substantielles afin d'améliorer l'efficacité policière, permettant par exemple le déploiement de véhicules de police et une rapidité d'action. Dans le contexte des activités de police africaines, cela fournit un modèle intéressant pour impliquer le secteur privé dans le soutien de la réforme.

Les difficultés de financement de l'Etat posent des défis considérables à la police dans plusieurs pays. Le financement par le secteur privé des efforts de réforme est une voie importante sur laquelle les réformateurs peuvent s'engager pour trouver des solutions. Il est cependant important de garder à l'esprit, cependant, les défis spécifiques auxquels ces programmes peuvent être confrontés. Les leaders de ces types d'efforts doivent s'assurer que la police reste fondamentalement publique et non privée dans l'orientation de ses services.

La police devrait aussi engager des entreprises locales pour soutenir les activités policières. Les mesures, telles que le programme de Naivasha au Kenya, peuvent aider à l'amélioration de la qualité des activités de police et à l'injection de ressources importantes dans des organismes sous-financés par l'État.

Assurer la sécurité dans certains espaces urbains va cependant au-delà de la collaboration avec les entreprises de sécurité privées de ces lieux. La police doit également travailler avec d'autres acteurs locaux. Ces efforts peuvent se développer à travers plusieurs types de relations, qui impliquent un travail actif entre la police et les parties prenantes, afin qu'il y ait une communication efficace entre elles et que les parties prenantes s'engagent dans la prise de décision sur la sécurité locale. La coopération entre la police et ces parties prenantes peut apporter à la police des idées nouvelles pour résoudre des problèmes. Cette coopération permet également pour la police d'obtenir un soutien supplémentaire au maintien de la sécurité de base.

Ces engagements et l'analyse approfondie des problèmes de criminalité affectant les espaces, devraient permettre à la police de poser alors deux séries de questions, qui seront essentielles pour résoudre les problèmes locaux de criminalité:

- (a) Quels types de crimes ont été commis dans ces endroits?
- (b) Comment le soutien des citoyens et la pratique policière apporteraient des change-

ments fondamentaux dans l'espace local, permettant de lutter contre le crime dans ces espaces? En élaborant des réponses à ces questions, la police et les autres parties prenantes devraient s'interroger sur des méthodes d'évaluation permettant de mesurer le succès des activités de polices dans ces lieux. L'analyse d'un espace donné pris isolément doit prendre en compte l'impact de cet espace sur la criminalité dans d'autres espaces de la ville.

C. Les stades

Les stades, les parcs et places publiques (les sujets de la section suivante) sont des zones presque entièrement soumises au contrôle des autorités locales et de la police. Ces différents types d'espaces créent différents types d'opportunités criminelles. La police doit ainsi répondre aux défis présents dans chacune de ces zones, en assurant le maintien de l'ordre et en minimisant les opportunités de crime. Ces espaces sont aussi des lieux complexes d'interactions sociales indispensables. Les acteurs locaux et les responsables gouvernementaux doivent jouer un rôle prépondérant dans leur gestion afin de garantir aux citoyens la sûreté de ces interactions sociales. Cela requiert un travail en étroite collaboration avec les administrateurs de ces domaines pour, par exemple tailler les haies de manière adéquate afin de réduire les espaces sombres, ou bien éclairer les espaces pour réduire le danger. Dans certaines circonstances, la police peut avoir l'opportunité de travailler avec les usagers de ces espaces, telle que l'association de quartier d'une zone autour d'un parc, afin d'examiner les types de réponses nécessaires pour prévenir et réduire la criminalité dans ce domaine, et maintenir au fil du temps la sûreté de l'espace public.

Les stades posent des problèmes particuliers allant du trafic de billet à des comportements turbulents, en passant par des émeutes ou du vandalisme. Les stades sont destinés à un usage spécifique, utilisés à des moments spécifiques. La police responsable du maintien de l'ordre d'un stade, a besoin de comprendre les enjeux particuliers de la criminalité locale générée par le stade et de collaborer avec les acteurs locaux et les prestataires de sécurité, pour rechercher des solutions à ces problèmes.

Les villes sont confrontées à des défis très différents par rapport au maintien de l'ordre dans les stades. Par exemple, les stades nord-américains sont relativement paisibles. Il existe peu de rivalités intra urbaines et, du fait que les villes sont situées à de grandes distances les unes des autres, il est rare que les supporters des deux équipes rentrent en contact. Dans les stades en Amérique du Nord, les principaux problèmes sont le maintien de l'ordre, la gestion des partisans ivres et bruyants et le contrôle du trafic de billets. Les conditions en Europe et en Amérique latine, cependant, sont différentes. Les organisations de supporters et des hooligans bien organisées, ont occasionné des émeutes et des niveaux élevés de violence autour des stades. La police de ces pays a élaboré différentes stratégies pour résoudre ces problèmes.

La première étape consiste à discuter de ces problèmes avec les acteurs locaux et la sécurité. Il s'agit notamment de propriétaires des stades et des administrateurs, les entraîneurs des équipes qui utilisent régulièrement le stade, les voisins, les entreprises qui vivent et travaillent autour du stade et les groupes organisés de supporters. La police devrait organiser des rencontres avec ces entités afin de connaître leurs opinions sur la criminalité qui existe dans les stades et, de partager des informations relatives aux niveaux/ taux de criminalité La police doit alors élaborer un plan et présenter ses propositions à ces groupes pour recueillir des commentaires et obtenir leur

soutien dans les changements à opérer. Ces plans doivent inclure les moyens par lesquels ceux qui assisteront aux événements pourront signaler un comportement abusif⁸¹.

La Fédération internationale de football (FIFA) prévoit des règles en matière de sécurité dans les stades qui pourraient être utilisées, pour aider la police dans des villes différentes, à améliorer la sécurité dans les stades. La FIFA propose une longue liste de mesures visant à assurer la sécurité des stades. Ces mesures sont par exemple l'élimination des places debout, qui ont été démontrées comme l'un des facteurs de conflits entre les participants aux événements et la présence uniquement de places assises; la mise en place de barrières entre les partisans et les joueurs, qui pourraient empêcher les attaques de ces derniers ; l'utilisation de cameras de surveillance pour surveiller les participants; des centres de détention adéquats et des sites de secours ; la mise en place de postes de police visibles; l'utilisation de signaux pour diriger de manière effective les visiteurs vers les stades et ses alentours; l'utilisation des structures du stade pour séparer les supporters ; l'utilisation de détecteurs de métaux et d'autres dispositifs de fouille afin d'empêcher les participants d'apporter des armes à un événement sportif ; la restriction de ventes d'alcool dans les stades ; la fourniture d'éclairage de secours adéquat, et la garantie que les systèmes de sonorisation à haut-parleurs fonctionnent⁸². Il s'agit, bien sûr, que d'un bref résumé des exigences de la FIFA, mais ils fournissent de bonnes directives pour savoir comment assurer la sécurité dans ces types de lieux.

D. Les parcs

Les parcs, à la différence des stades, posent moins de problèmes à grande échelle, mais plus de problèmes réguliers. De par leur nature, les parcs sont des espaces verts dans les zones urbaines, qui, en général, peuvent être fréquentés en permanence, même si les autorités prennent des précautions formelles comme mettre des grilles ou fermer la zone à une certaine heure. En tant qu'espaces verts, les parcs offrent une oasis dans les zones urbaines. Mais pour ces mêmes raisons, ils sont également attrayants aux yeux des criminels. Le feuillage fournit une couverture aux criminels engagés dans des activités illégales. Les parcs, souvent à cause des patrouilles de police limitées ou de la surveillance passive qui se fait, peuvent devenir le centre d'activités criminelles telles que le trafic de drogue ou les agressions. En dehors de cela, les activités récréatives dans les parcs peuvent déborder occasionnant ainsi des dangers pour les usagers du parc.

Tout comme avec les stades et autres types d'espaces, gérer des défis dans les parcs consiste à évaluer les problèmes spécifiques qui se produisent dans le parc et à travailler avec les groupes constitutifs locaux pour comprendre comment résoudre les problèmes dans la zone. Dans le cas d'un parc, les composantes environnantes pourraient être les patrouilleurs ou gardiens du parc, les associations des habitants des quartiers autour du parc, les associations locales de commerce et les écoles ou les services de soin aux personnes âgées situés à proximité du parc dont les clients utilisent régulièrement la zone.

Les réponses aux défis posés dans les parcs peuvent prendre plusieurs formes. D'abord et avant tout, il est important d'assurer la conformité aux réglementations locales d'utilisation du parc.

81 Voir Tamara D. Madensen et John E. Eck, "Spectator Violence in Stadiums," Problem Oriented Policing Guide No 54, 2008 disponible sur : http://www.popcenter.org/problems/spectator_violence.

82 Directives de sécurité de la FIFA, http://www.fifa.com/mm/document/tournament/competition/fifa_safety_guidelines_e_1785.pdf.

Si la police considère que ces réglementations sont inadéquates, elle peut discuter de leur modification, par exemple, pour créer des heures de fermeture moins tardives ou des restrictions d'usage. À Vancouver, au Canada, la police a répondu au travers de stratégies similaires à des circonstances très variées. Dans un quartier pauvre du centre de Vancouver, la troisième plus grande ville du Canada, un parc était devenu un centre local de trafic de drogue. Travaillant en collaboration avec les résidents locaux et une patrouille à pied, des volontaires de la police ont mis en place des surveillances régulières du parc et ont utilisé la police en civil pour identifier les trafiquants de drogue. Les services du parc ont travaillé pour limiter les graffitis et nettoyer régulièrement la zone. En outre, la police a œuvré, à partir des conseils de criminologues de l'Université Simon Fraser, pour élaguer les zones couvertes et enlever les arbustes servant de couverture aux trafiquants de drogue⁸³.

Le Mexique a adopté un programme de grande envergure de réaménagement de parc, appelé *Rescate de Espacios Públicos* pour renforcer la sécurité. Cette mesure, encouragée par le gouvernement fédéral, a pour objectif de travailler avec les municipalités de plus de 50.000 habitants, pour récupérer les espaces publics urbains et les allouer à la population afin qu'elle puisse s'engager dans une série d'activités sociales. Cela conduirait à une utilisation plus efficace de ces espaces, décourageant ainsi les activités criminelles. Le programme vise à s'assurer que les espaces publics sont construits et améliorés pour encourager les citoyens à les utiliser pour des activités sociales, notamment les sports et les arts et à promouvoir le développement communautaire. Les pouvoirs publics locaux ont identifié les espaces publics mal entretenus et marginalisés, et ont demandé au gouvernement fédéral des fonds pour soutenir leur réhabilitation. Ces agences d'exécution devaient organiser des réseaux communautaires afin d'assurer la participation populaire dans la planification et le maintien des efforts d'amélioration. En collaboration avec les urbanistes, les promoteurs et les agences de sécurité, la population locale a participé à la prise de décision sur la restructuration de l'espace, afin de mieux répondre aux besoins locaux. Ces réaménagements pouvaient prendre diverses formes, notamment le nettoyage des parcs existants et des places publiques, la construction de centre sportif et communautaire, et l'amélioration des zones des berges et des plages dans des efforts visant à accroître l'utilisation par le public et, par conséquent, la surveillance naturelle. Les endroits ayant déjà reçu des fonds peuvent obtenir des ressources supplémentaires pour poursuivre la consolidation des réaménagements spatiaux ou aider à construire les réseaux sociaux et les comités pour encourager l'utilisation active de ces espaces et prévenir les activités illégales. Une fois que les programmes sont élaborés, les comités locaux, les responsables de la ville, et les agents de sécurité travaillent avec les jeunes pour prévenir la criminalité. Le contenu de ces programmes cherche à développer le concept selon lequel quand les citoyens occupent des espaces, la délinquance recule. Dans ses deux premières années d'existence, le programme a vu la réhabilitation de plus de 1800 lieux publics à travers le pays, touchant 287 municipalités et 9 millions d'habitants. Ces réaménagements incluent plus de 2000 terrains de sport, la promotion de plus de 14000 événements sportifs et artistiques, et la création de plus de 1500 terrains de jeux. Le programme a également favorisé plus de 3000 formations et campagnes visant à régler les problèmes comme la toxicomanie et la sécurité communautaire⁸⁴.

83 Département de la Police de Vancouver, Colombie-Britannique, Grandview- Centre de Police Communautaire de Woodland, "Showdown at the Playground," disponible sur le site internet du Problem Oriented Policing Center, <http://www.popcenter.org/library/awards/goldstein/2000/00-32> (F). pdf.

84 Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano Marginadas, *Lineamientos Específicos del Programa de Rescate de Espacios Públicos*, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, Janvier 2009; Marco Antonio Valencia Tello, « Program on Rescue of Public Spaces », Présentation tenue à l' UNODC à Vienne

De même, les efforts consentis ont contribué à réduire la criminalité à Praça Oscar da Silva à São Paulo, au Brésil. Ayant remarqué la violence croissante dans cette place publique, dans une localité riche de la ville, la police locale a lancé un programme dans lequel elle a travaillé en collaboration avec les résidents et sociétés locales pour améliorer l'utilisation de l'esplanade et la lutte contre la criminalité. Ces mesures se sont d'abord manifestées par un nombre croissant de patrouilles de police dans la zone, mais se sont ensuite développées en une série d'activités collaboratives entre les sociétés, les volontaires, et une université locale pour nettoyer, entretenir les lieux et envisager des événements tels que des jeux pour enfants et un cinéma, de manière à utiliser au mieux l'espace et réduire les opportunités de crime. Cette initiative a reçu le prix de Police-Citoyen de São Paulo⁸⁵.

E. Les marchés

Comme les parcs, les zones de marché sont facilement accessibles. En tant que zones de transit relativement ouvertes, de larges segments de la population peuvent les fréquenter, y compris des personnes qui n'ont nulle part où aller, ou les personnes qui cherchent à s'engager dans des activités illégales. Cependant, les marchés diffèrent des parcs du fait qu'ils sont sensiblement surveillés par divers individus qui s'engagent dans des transactions, qu'il s'agisse des propriétaires d'étalages, ou des gestionnaires de marché. Ceci apporte un ensemble différent de parties prenantes pouvant aider à maintenir l'ordre dans la zone, mais pouvant également contribuer au désordre. Les relations de collaboration avec ces acteurs sont indispensables pour lutter contre la criminalité dans ces secteurs.

Une série de différents problèmes peut survenir dans les zones de marché, y compris le vol et l'appropriation de marchandises, les déchets, ou les différents types de problèmes associés à une importante population en mouvement. Les entreprises actives dans ces zones peuvent s'engager dans plusieurs pratiques illicites, comme la violation du code ou des actes criminels tels que le dépôt illégal des déchets. Enfin, les marchés peuvent devenir le site d'une série d'activités illégales associées à ce flux important de citoyens à travers la zone, y compris le trafic de drogue et la vente de produits illégaux.

La police et les autres parties prenantes de la zone ont plusieurs options pour aborder les différents types de problèmes pouvant émerger. Toutes les solutions, cependant, doivent être fondées sur une analyse minutieuse des problèmes dans la zone. Juste au nord de Miami à Lauderhill, en Floride, la police a traité les problèmes d'un petit centre commercial qui était devenu un marché à ciel ouvert de la drogue, en tissant des liens avec la communauté commerciales / « le monde des affaires » pour améliorer l'application de la loi et réduire les intrusions. La police a également travaillé dans une série d'autres changements liés à l'environnement autour de la place, y compris la création d'un terrain de jeu pour attirer les familles, augmentant ainsi la surveillance passive de la zone et la dissuasion du crime. Pour finir, la police s'est assurée que le propriétaire de l'esplanade allait réaliser le réaménagement de la place, entre autres en déplaçant les poubelles, en améliorant l'éclairage et en clôturant certains lieux pour décourager le crime⁸⁶. Un autre ex-

lors d'une réunion d'un groupe d'experts sur les activités de police en milieu urbain, le 9 septembre 2009.

85 Marina Lemle, "Ações Vencedoras do III Prêmia Polícia Cidadã," Comunidade Segura, 16 Novembre, 2006, <http://www.comunidadessegura.org/pt-br/node/30934>.

86 Département de la police de Lauderhill, Floride, "Mission Lake Plaza: Combating an Open-Air Drug Market in a Shopping Complete" 1996, disponible sur le site internet du Problem Oriented Policing Center Website, <http://www>.

emple intéressant de ce type de réforme a été mentionné précédemment dans le cas de Diadema, au Brésil. Ici, l'un des points chauds du crime dans la ville est une place ouverte utilisée par les marchands ambulants, connue sous le nom Camelódromo. La ville a abordé la question de la criminalité en mettant en place un cadre de marché plus organisé (Mercado popular). C'est un espace clos où les vendeurs informels peuvent venir vendre leurs marchandises dans une zone organisée, maintenue et réglementée par la ville. C'est l'une des nombreuses interventions dans cette ville qui a contribué à réduire considérablement le niveau de criminalité⁸⁷.

F. Les écoles

Les établissements d'enseignement présentent des défis légèrement différents de ceux rencontrés avec les parcs et les marchés. Contrairement à d'autres zones, les écoles sont souvent des domaines très contrôlés et surveillés, rendant l'accès aux personnes étrangères aux lieux, beaucoup plus difficile. Il est peu probable, par exemple, que les individus commencent une occupation illégale dans les prémisses de l'école; étant donné l'âge de ceux qui utilisent l'institution, il y a une limite aux types de crimes populaire se produisant dans cet espace. Il est extrêmement improbable que les écoles deviennent une base importante de blanchiment d'argent ou des opérations de trafic de drogue. Cela dit, les écoles pourraient devenir des lieux dangereux pour la vente de drogue. La présence des jeunes peut potentiellement conduire à des désordres importants et à la violence et peut attirer les criminels adultes pouvant faire des étudiants leurs proies.

Les acteurs dans les écoles sont souvent clairement définis. Les bâtiments sont sous l'administration d'une entreprise privée ou des représentants du gouvernement. Les enseignants et le personnel de l'école constituent une deuxième circonscription. Les parents d'élèves constituent un troisième groupe. Selon l'âge et le lieu de l'école, les élèves peuvent également être organisés. Les voisins et les propriétaires des entreprises dans la zone autour de l'école constituent un dernier groupe de parties prenantes. Cet ensemble bien défini de groupes d'intérêts crée une base pour l'implication de la police en milieu scolaire et des défis dans l'établissement d'un consensus pour le changement.

Les problèmes de criminalité à l'école proviennent soit de l'intérieur de l'école, lorsque se produisent par exemple des conflits entre élèves, soit de l'extérieur, notamment lorsque des personnes pénètrent illégalement dans l'enceinte de l'école et harcèlent les élèves ou commettent des crimes. Les mesures pour résoudre ces problèmes peuvent impliquer l'aménagement de l'environnement scolaire afin de décourager des personnes étrangères au campus d'y pénétrer, ou de décourager les activités illégales par les élèves. Cela peut aussi impliquer l'amélioration des conditions de surveillance des couloirs de l'école, des zones d'accès ou des zones au sein de l'école qui peuvent être exposées à l'extérieur⁸⁸. La police a aussi besoin de collaborer avec les administrateurs scolaires et les enseignants pour créer un environnement favorable de lutte contre la criminalité. Cela requiert l'organisation d'une surveillance plus efficace de l'accès aux campus et de l'accès aux étudiants dans le campus. Enfin, la police doit trouver des moyens de

popcenter.org/library/awards/goldstein/1996/96-25(F).pdf.

87 Paes Manso, Araújo Faria and Gall, "Diadema: do 'faroeste' para a vida civilizada na periferia de São Paulo", p. 89.

88 Pour une discussion sur les changements environnementaux de l'espace scolaire voir La police régionale de Peel, en Ontario, au Canada, "The Turner-Fenton Project: Reducing School Disorder with CPTED," 1996, disponible sur le Site internet du Problem Oriented Policing Center : [http://www.popcenter.org/library/awards/goldstein/1996/96-39\(W\).pdf](http://www.popcenter.org/library/awards/goldstein/1996/96-39(W).pdf).

travailler avec les parents et les populations environnantes pour comprendre la complexité des problèmes dans le campus et son impact sur la communauté.

Un exemple de ce genre d'efforts peut être observé à Rio de Janeiro où la Guarda Municipal, une force de police locale non armée, a sous sa houlette la Grupamento de Ronda Escolar (GRE), une unité spécialisée qui effectue des patrouilles régulières des écoles et travaille régulièrement avec la direction des écoles sur le renforcement des stratégies de prévention du crime dans les écoles. En outre, la GRE entretient également des contacts avec le système de justice pour mineurs et leur apporte un soutien après les peines socio-éducatives prononcées par le tribunal pour les jeunes reconnus coupables d'infractions contre les biens publics ou privés. Enfin, la GRE donne des enseignements aux élèves en vue de bâtir des relations positives avec ces derniers et pour leur inculquer l'esprit de citoyenneté afin de les maintenir éloignés des activités criminelles⁸⁹.

G. Les transports public et les routes

L'un des problèmes les plus complexes que la police doit gérer est celui de la criminalité dans et autour du réseau de transport de la ville. Un éventail d'activités est passé en revue dans cette section, à savoir les agressions des véhicules, l'exploitation illégale des services de taxi et de bus, les agressions sur les artères de la ville, dans les métros, les bus et les gares, les nuisances associées à l'excès de vitesse et le vol de voitures. Il existe plusieurs groupes touchés par ces efforts qui peuvent inclure toute la population de la ville. Certains groupes ont une voix beaucoup plus forte par rapport à d'autres, grâce à l'utilisation régulière et organisée qu'ils ont du transport de la ville, notamment les usagers du transport, les syndicats des opérateurs de taxis légaux et de taxis illégaux et les conducteurs de bus, ainsi que les propriétaires et gestionnaires des sociétés de transport public et privé.

Les problèmes de transit sont indéfinis et les réponses doivent être adaptées aux conditions. À Londres, en Angleterre, la police a décidé de traiter des niveaux élevés d'agression sexuelle par des chauffeurs de taxi sans licence, à travers une campagne et des mesures de sensibilisation du public et en leur proposant d'autres alternatives de transport pendant les nuits de week-end, où beaucoup de ces agressions se produisent. La police a travaillé avec les responsables municipaux pour offrir un meilleur service d'autobus, augmenter le nombre de zones où les taxis de la ville pourraient se rendre et autoriser les chauffeurs de taxi licenciés à augmenter leurs tarifs les soirs pour encourager plus de taxis à circuler pendant les périodes de forte criminalité⁹⁰. Des stratégies similaires ont été utilisées en Norvège pour faire face au problème d'irrégularité des taxis⁹¹. Le système de métro de Washington, DC Metro, illustre un autre exemple de mesures complexes et à plusieurs niveaux pour prévenir le crime dans les systèmes de transport. L'ensemble du système de Métro de Washington a été conçu dans l'effort de réduire le risque de criminalité. Les quais sont hauts de plafond et sans colonnes, ce qui permet d'avoir un large

89 Aline Gatto Boueri, "A Segurança Ronda as Escolas," *Comunidade Segura*, 20 mars, 2007, disponible sur <http://www.comunidadessegura.org/pt-br/node/32552>.

90 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Transport Policing and Enforcement Directorate, "Safer Travel at Night: Transport for London," disponible sur le site internet du Problem Oriented Policing Center [http://www.popcenter.org/library/awards/goldstein/2006/06-49\(W\).pdf](http://www.popcenter.org/library/awards/goldstein/2006/06-49(W).pdf).

91 Centre de police de Vestfold, de la Norvège, "Gypsy Cabs in Tønsberg: A Case for Problem Oriented Policing," 2004, Site Web du Problem Oriented Policing Center <http://www.popcenter.org/conference/conferencepapers/2004/GypsyCabs.pdf>.

champ visuel. Les lumières sont encastrées dans les plafonds afin de minimiser les ombres. L'activité commerciale dans les stations a été limitée à l'achat des billets afin de réduire les objectifs de la criminalité. Les murs sont encastrés afin de réduire les graffitis. En outre, les policiers appliquent rigoureusement les règles et travaillent à l'amélioration de la maintenance. Enfin, les agents de la gare utilisent des systèmes de haut-parleurs pour alerter les usagers des violations des règles. Tout cela a conduit à des taux de criminalité très bas sur ce système de transport⁹².

Le Chili a également mis au point une stratégie novatrice pour répondre à la criminalité dans le système de transport. Les forces de l'ordre, dans le sud de Coyhaique ont collaboré avec les chauffeurs de taxis pour contrôler le niveau de vol de voiture. Lorsque la police reçoit des informations sur un vol de voiture, elle transmet rapidement cette information aux chauffeurs des radio-taxis de la ville pour aider à localiser le véhicule volé, notamment sa marque, son modèle, ou la couleur et le numéro de sa plaque d'immatriculation. Cette communication multiplie immédiatement la capacité de la police à mener des enquêtes. Tandis que la force ne dispose que d'une seule voiture de patrouille disponible pour ces recherches, il y a quarante radio-taxis qui traversent la ville quotidiennement. Grâce à ces efforts d'investigation, la police municipale a pu récupérer 100% des voitures volées dans les 48 heures suivant le vol. La Police Judiciaire du Chili a reconnu ce programme comme étant une bonne pratique en 2009⁹³.

Il est également important de souligner les besoins de sécurité particuliers des femmes dans les transports en commun, où elles sont souvent victimes de harcèlement ou d'attaques. Ces espaces sont confinés et ne bénéficient pas d'une surveillance adéquate, ce qui augmente les risques de crimes sexuels. Comme indiqué dans le cas Safe Delhi (cf. encadré), il existe plusieurs stratégies, que les agences gouvernementales peuvent utiliser pour limiter ces actes, à savoir la sensibilisation et la formation des professionnels du transport face aux questions liées au harcèlement et aux violences faites aux femmes. Pour une discussion complète des réponses de la police face à la violence faite aux femmes, prière de se référer au *Manuel de l'UNODC Programme de formation aux réponses policières efficaces à la violence envers les femmes*⁹⁴.

ENCADRÉ 9. SAFE DELHI - LA SÉCURITÉ DES FEMMES DANS LES TRANSPORTS URBAINS

Étant donné qu'au cours de ces dernières années, les indiennes ont rejoint la main d'œuvre en grand nombre, elles ont fait face à une vague croissante de violence et de harcèlement. Ces abus ont lieu, par exemple, dans les wagons des trains surchargés et mal entretenus, que des employés et la classe ouvrière empruntent dans les villes. En réponse à ce phénomène, les services des trains en Inde ont mis en place des voitures et des wagons exclusivement réservés aux femmes.

92 Nancy G. La Vigne, « Safe Transport: Security by Design on the Washington Metro, » *Preventing Mass Transit Crime* in R. V. Clarke ed., Criminal Justice Press (Monsey), 1996.

93 El Diario de Asyne, « Biro de la PDI se Alinea con Empresas de Radio Taxis en el Combate del Robo de 12 mai 2009, <http://www.diarioaysen.cl/noticias.php?id=5811>, Liza Zuñiga, « Boas Práticas são Premiadas no Chile », Comunidade Segura, Juin 19, 2009, <http://www.comunidadesegura.org/fr/MATERIA-boas-praticas-policiais-sao-premiadas-no-chile>.

94 *Manuel sur les réponses policières efficaces à la violence envers les femmes et Le programme de formation sur les réponses policières efficaces à la violence envers les femmes* (Vienne, l'UNODC, 2010).

Le projet Safe Delhi a lui aussi tenté d'attirer l'attention sur la question du harcèlement des femmes dans l'espace public, en diffusant des spots publicitaires de service communautaire, qui dénoncent la douleur causée aux femmes par les regards qui leurs sont portés et par l'insécurité à laquelle elles sont confrontées sur le chemin du retour lorsqu'elles se font siffler. L'une de ces vidéos, par exemple, montre comment le manque d'un bon éclairage public peut créer un environnement, qui encourage le harcèlement et la violence. Safe Delhi a également formé les conducteurs de bus à être attentifs et à s'équiper pour gérer les cas d'harcèlement sexuel et d'agressions dans les bus.

Répondre aux préoccupations des femmes peut impliquer l'établissement d'espaces urbains plus sûrs, en améliorant l'éclairage dans les espaces publics, les conditions des marchés, ou en ajoutant des wagons aux trains, permettant de réduire le harcèlement. La police peut contribuer à ces efforts en traquant les lieux où des crimes contre les femmes ont tendance à se produire et en participant aux discussions avec les responsables municipaux et acteurs civiques sur les types de logements et les changements à mettre en place dans l'espace, nécessaires pour minimiser ce genre d'attaques.

Malheureusement, les forces de police n'ont parfois pas efficacement répondu aux préoccupations des femmes. Les gouvernements à travers le monde ont adopté différentes stratégies, pour faire face à ces problèmes. L'une des stratégies les plus éminentes fut la création de postes de police, axés sur les préoccupations des femmes. Ceux-ci ont émergés en Inde, aux Philippines et au Brésil.

Tout comme avec les autres types d'espaces, la police doit adopter des stratégies spécifiques visant à résoudre les problèmes qu'elle observe dans le réseau de transport. Cela peut impliquer davantage de patrouilles. Alternativement, les usagers peuvent participer à ce processus en publiant des informations de contact pour informer la police des dangers présents sur la route. Enfin, la police peut collaborer avec d'autres autorités municipales afin d'améliorer l'environnement sur les routes. Cela peut impliquer les modifications des routes, le bitumage des routes pour réduire les pannes de véhicules et l'installation d'un meilleur système d'éclairage.

Les aéroports, les gares ferroviaires et routières, les wagons, les arrêts de bus et les autobus présentent des opportunités uniques pour la criminalité, puisque les personnes arrivent dans les villes ou se déplacent collectivement à travers la ville. Souvent les ports et les stations de transport offrent des opportunités de crimes, telles que la possibilité de faire pression sur de nouveaux arrivants, ou de faire entrer des produits illégaux dans la ville. Encore une fois, tout comme avec les autres éléments du réseau de transport, une bonne réponse nécessite des renseignements adéquats, mais la police peut également envisager de mettre en place des unités spécialisées prêtes à faire face aux défis pour s'assurer que les réseaux de transports sont des endroits sûrs. La police peut également collaborer avec les opérateurs de ces secteurs, les conducteurs et les groupes de passagers, dans un effort de lutte contre la criminalité, afin de comprendre comment les autorités doivent travailler pour résoudre les problèmes de criminalité auxquels ils sont confrontés, dans les transports en commun.

H. Les quartiers d'affaires

Les zones des centres-villes sont des fusions complexes de parcs, d'édifices commerciaux, d'écoles, de bureaux du gouvernement, et de marchés qui combinent bon nombre des problèmes soulevés ci-dessus. Les propriétaires d'entreprises veulent que la police empêche les cambriolages et assure la sécurité de leurs clients. Ceux qui se rendent dans les quartiers d'affaires transportent généralement de l'argent, des documents ou des marchandises. Ils ont souvent manifesté le désir de voir une présence policière solide, afin de se rendre en toute sécurité dans la zone. Contrairement aux zones résidentielles, les zones commerciales rassemblent un grand nombre de personnes sans véritables liens les uns envers les autres, dans des zones avec des nœuds de transport importants. Faire face aux problèmes de criminalité dans ces zones complexes nécessite que la police et les responsables de la planification collaborent avec les multiples parties prenantes opérant dans la zone. On compte parmi les principales parties prenantes dans ces zones les organismes gouvernementaux et un grand nombre d'entreprises ainsi que les nombreux citoyens et organisations civiques qui utilisent la zone centrale de la ville. Cela se fait souvent grâce à la coopération entre entreprises et gouvernement dans les quartiers d'amélioration urbaine⁹⁵.

Les défis à relever dans les quartiers centraux sont les multiples usages de l'espace et les changements spectaculaires aux niveaux de leur utilisation. Les zones centrales rassemblent des individus venus de plusieurs parties de la ville et il y a souvent un très faible nombre de personnes vivant en réalité dans la zone. Pour compliquer encore les choses, les zones de centre-ville peuvent connaître une baisse substantielle de la population la nuit, qui laisse vides les grandes rues piétonnes et les commerces, créant ainsi des conditions pouvant faciliter plusieurs crimes.

Le projet de créer des City improvement districts (CID) (ou stratégies de revitalisation urbaine) à Cape Town en Afrique du Sud, est un exemple intéressant de coopération entre les sociétés et le gouvernement pour établir la sécurité dans les zones commerciales. Depuis quelques temps, le gouvernement de la République d'Afrique du Sud a investi des fonds pour promouvoir la collaboration entre la police sud-africaine, la police municipale, les parties prenantes locales et les sociétés de sécurité privées pour assurer une meilleure sécurité. L'une des approches à cet effet, fut la création des CID pour aider les propriétaires des entreprises du centre-ville à travailler efficacement avec la police en vue d'identifier les problèmes locaux de criminalité et de promouvoir les contacts entre la police et entrepreneurs privés, afin d'assurer au mieux la sécurité nécessaire pour le commerce et le tourisme⁹⁶.

Les CID sont des partenariats publics-privés de sécurité et de l'urbanisation dans lesquels les sociétés membres fournissent des subventions supplémentaires aux services de sécurité pour aider à assurer une sécurité efficace dans le centre de la ville où l'organisation est basée. Le CID fonctionne comme une entité à but non lucratif, présidée par les propriétaires d'entreprises, qui facilite les efforts des entreprises à collaborer avec la police et autres agents du gouvernement afin de promouvoir la sécurité⁹⁷. Au Cap, ces centres ont aidé à identifier les points chauds du

95 Voir Lorlene Hoyt, "Do Business Improvement District Organizations Make a Difference?: Crime in and Around Commercial Areas in Philadelphia," *Journal of Planning and Education Research* vol 25 no 2 (2005), pp 185-199.

96 Clifford Shearing et Julie Berg, South Africa," in Trevor Jones and Tim Newburn eds., *Plural Policing: A Comparative Perspective*, Routledge Press (New York), 2006, p. 208-212.

97 Faranak Miraftab, "Governing Post-Apartheid Spatiality: Implementing City Improvement Districts in Cape Town," *Antipode: A Radical Journal of Geography*, Vol 39 No 4, 2007, pp 605-606.

crime pour répartir plus efficacement les agents de sécurité et élaborer des stratégies efficaces pour contrôler les activités illégales. Ils ont augmenté les ressources et le personnel disponible pour les activités de sécurité publique, et ont régularisé la gestion des parkings de stationnement. Ces zones ont utilisé la police de secteur pour aider la police locale et renforcer les connaissances sur les contacts de terrain de manière à mettre en œuvre des stratégies de police. Les CID semblent avoir réussi à augmenter substantiellement les ressources disponibles pour la sécurité publique dans les domaines qu'ils gèrent et assurer aux utilisateurs de ces centres une plus grande sécurité.

Il est important de rappeler que si ces programmes ont connu quelques réussites, ils ont également souffert de critiques. L'amélioration apportée par ces efforts au commerce et à la sécurité dans certains quartiers de la ville du Cap, fut possible en partie grâce à un processus d'embourgeoisement, qui a renforcé l'homogénéité des quartiers, contraignant les résidents de la classe ouvrière à chercher des logements plus abordables dans des zones plus éloignées. En outre, si ces efforts ont apporté davantage de ressources dans les zones commerciales importantes, ils n'ont pas fait grand-chose dans d'autres zones de la ville où les grandes sociétés ne se sont pas installées⁹⁸.

Résoudre les problèmes dans ces zones exige une collaboration substantielle entre la police et toute une série de représentants de l'Etat responsables de ces zones. En outre, étant donné la complexité des problèmes qui affectent ces types de zones, cela demande un engagement important pour y travailler d'une nouvelle manière sur une période donnée. La collaboration entre les représentants du gouvernement et les parties prenantes joue un rôle important dans la réalisation de la sécurité dans ces zones.

I. Les bidonvilles

Dans les pays à revenu faible et intermédiaire, une partie des zones les plus compliquées pour la police est extrêmement pauvre. Il s'agit souvent des quartiers auto-construits, qui dans certains cas abritent plus de la moitié des résidents d'une zone urbaine. Ces zones, qui sont rarement bien cartographiées, manquent souvent d'infrastructures viables, et posent des défis politiques importants pour les résidents et les responsables politiques de la ville, notamment sur les questions de planification et de criminalité. Ces zones sont souvent construites et habitées par des populations qui ne sont pas intégrées de manière effective dans les systèmes économiques ou politiques et qui peuvent subir des discriminations substantielles, en raison du lieu où elles habitent, ou en raison d'autres facteurs sociaux, religieux, ethniques ou raciaux⁹⁹. Pour empirer la situation, les taudis et les bidonvilles peuvent avoir des différends à long terme avec le gouvernement ou des propriétaires fonciers privés, sur l'occupation des terres ou les loyers impayés. Dans ces situations, le lien principal entre ces communautés et le gouvernement peut être fait grâce à des relations politiques qui, dans certains cas, peuvent être créées par des groupes criminels¹⁰⁰. Ces conditions ne font qu'aggraver les relations entre les représentants du gouvernement

98 Ibid, p. 610-621.

99 Sur la discrimination contre les minorités voir *Police Practices: Obstruction to Poor People's Access to Justice*, Commonwealth Human Rights Initiative (New Delhi), 2003, pp 31-35.

100 Enrique Desmond Arias, *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro: Trafficking Social Networks and Public Security*, University of North Carolina Press (Chapel Hill), 2006; Laurie Gunst, *Born 'fi Dead: A Journey Through the Jamaican Posse Underworld*, Henry Holt (New York), 1996.

et la population. Les bidonvilles sont souvent considérés par certains segments de la population comme étant, au sein de la ville, des sites propices à la criminalité et des lieux de danger. Cette conception, ainsi que la pression exercée par les propriétaires lésés et le voisinage, conduisent souvent à l'abandon des stratégies de réhabilitation de ces bidonvilles, reposant alors entièrement sur les habitants de ces régions. Les échanges entre les résidents et la police se limitent souvent à des efforts de démantèlement ou autres raids, contre les groupes criminels opérant dans la zone. Lorsque ces moments prennent fin, souvent, la police se retire et laisse les résidents à leur propre sort et soumis à la domination locale. Ces conditions aggravent le ressentiment local et durcit l'attitude de la police envers ces zones.

Pour répondre à ces défis, les pouvoirs publics devraient faire des efforts particuliers pour élaborer des stratégies de police positives dans les bidonvilles et autres types de quartiers anarchiques. Les autorités et la police ont besoin de réfléchir sur la possibilité de forger des relations efficaces avec ces communautés qui sont trop souvent en marge des politiques publiques et dont les habitants souffrent de discrimination et d'exclusion dans les domaines économique, politique et social. Relever les défis de sécurité auxquels sont confrontés ces zones est particulièrement important pour améliorer la sécurité dans les villes des pays à revenu faible et intermédiaire, où plus de la moitié des habitants réside dans des zones organisées de manière anarchique. Trop souvent, la police y est limitée aux activités de répression et d'expulsions. En dépit des activités criminelles qui ont lieu dans ces zones, la police doit se rappeler que tous les résidents ne sont pas des criminels et que les résidents de ces zones devraient être traités de la même manière que les résidents des autres quartiers. Pour que la police réussisse à lutter contre la criminalité dans ces zones, le gouvernement doit élaborer des politiques globales pour créer des liens avec la population et pour que les préoccupations des résidents en matière de sécurité soient prises en compte. Il s'agit notamment de promouvoir les relations entre la police et la communauté, de faire des efforts en matière d'urbanisation et de cartographie, d'améliorer les services, de relier ces zones vers l'extérieur et de bâtir le capital social local. Ces réformes sont nécessaires pour décourager le crime, résoudre les conflits, créer des opportunités, améliorer l'éducation, faire face à la récidive, et répondre aux problèmes de maladie mentale et de toxicomanie.

Les bidonvilles ne reçoivent souvent que peu, voire aucun, services officiels urbains. Pour compenser ce manque, les résidents obtiennent souvent des services de manière illégale, tout en craignant une réaction répressive des autorités municipales. Pour assurer la sécurité dans ces bidonvilles, il est avant tout essentiel d'intégrer ces zones et leurs habitants au sein même de la ville. Cela implique le renforcement des services de base, tel qu'installer l'eau courante et l'électricité, fournir aux résidents des meilleurs moyens de transport et des espaces publics, afin de renforcer le capital social local et les aider à dialoguer avec le gouvernement. Depuis quelques temps, la ville de Rio de Janeiro a soutenu le programme Favela-Bairro, qui vise à régulariser les services urbains dans les bidonvilles et, parfois, s'efforce de rajouter des espaces publics pour offrir aux communautés des opportunités sur le plan civique¹⁰¹. De même, la municipalité de Medellín a travaillé sur l'installation de bibliothèques dans les quartiers pauvres, plus particulièrement dans les quartiers violents de Nororiental Comuna, pour donner aux résidents des quartiers l'accès à l'information afin de les aider à jouir de leurs droits de citoyen et de faciliter leur contact avec le gouvernement¹⁰².

101 Onu- habitat : programme des Nations Unies pour les établissements humains, "Assessment of Safety and Security in Slum Upgrading Initiatives: The Case of Favela Bairro (Rio de Janeiro, Brazil-Latin America),(Nairobi), 2009.

102 Andrea Dominguez, , "Bibliotecas para a Paz Urbana na Colômbia", *Comunidade Segura*, January 16, 2009, <http://www.comunidadessegura.org/pt-br/MATERIA-Bibliotecas-para-a-paz-urbana-na-Colombia>.

Une autre composante de l'amélioration des activités de police dans ces zones consiste simplement à cartographier ces zones. En tant qu'installations informelles, la plupart de ces quartiers se trouvent en dehors du quadrillage des villes et dans plusieurs cas ne sont pas inclus sur les cartes officielles. Les pouvoirs publics devraient chercher à concevoir des cartes adéquates qui incluent ces communautés. Ces mesures peuvent aider les organismes publics dans la prestation efficace de services auprès de ces zones. Ces mesures qui établissent une grille avec les points chauds de la criminalité, aident aussi les agences de sécurité. Ceux-ci peuvent collaborer avec des groupes communautaires pour lutter contre la criminalité dans la zone. L'exemple de l'Afrique du Sud, qui a conceptualisé une cartographie collaborative, illustre le succès de telles mesures. La ville de Mamelodi, dans la zone de Pretoria, et deux villes de la province du Cap du Nord ont servi de base pour une expérience intéressante, qui s'est appuyée sur une méthode innovatrice en intégrant la cartographie de la criminalité et la prévention du crime, dans l'aménagement de l'environnement et dans la stratégie policière, axée sur la résolution de problèmes. Dans chacune de ces villes, les communautés ont été organisées en réunissant des citoyens et des facilitateurs de police spécialement formés, pour tenir une discussion franche sur la nature spatiale de la criminalité. Les facilitateurs ont demandé aux communautés participant à ces événements d'établir des cartes individuelles et collectives des endroits du quartier où les crimes se produisent. Les individus commencent par établir leurs propres cartes des points chauds de la communauté, qui sont ensuite compilées en une carte à l'échelle communautaire reflétant l'expérience combinée des participants par rapport à la criminalité dans leur quartier. Ces efforts montrent généralement une série de lieux à hauts risques, dont la police n'était pas au courant, auxquels les résidents eux-mêmes peuvent avoir pensé à titre individuel, sans réaliser que ces lieux étaient source de préoccupation collective. Ce processus permet des discussions constructives sur les lieux où le crime se produit dans un quartier et pour quelles raisons. Dans une zone au nord du Cap, les résidents se sont rendus compte qu'une ruelle étroite qui reliait une école à l'autre partie de la communauté avait été un site d'agressions fréquentes. Ces résidents et la police ont permis de réaliser que le problème pourrait être résolu simplement en plaçant un responsable d'école à cet endroit, à certains moments de la journée, pour empêcher les crimes de se produire. Les séances se concluent par des discussions entre les facilitateurs de la police et les résidents sur la recherche de solutions collectives aux problèmes locaux, qui incluent les parties prenantes, les techniques de conception, et la réaction de police¹⁰³.

L'histoire de ces communautés en tant qu'établissements / entités, installations informelles, qui obtiennent souvent des services illégaux, conduit à des mauvaises relations entre la police et les résidents. La présence de groupes organisés de criminels violents dans ces zones peut détériorer davantage les relations. La police doit chercher à bâtir des relations plus positives avec les résidents de la communauté. Cela peut être réalisé en créant des forums locaux de sécurité qui permettraient aux policiers de se rassembler régulièrement avec les dirigeants communautaires pour discuter d'un certain nombre de problèmes dans la communauté et pour voir comment la police peut travailler avec les résidents dans la résolution de ces problèmes. Par exemple, dans les bidonvilles de Cantagalo et Pavão / Pavãozinho à Rio de Janeiro, la présence d'un programme de police communautaire a permis aux chefs de police d'être motivés à travailler activement avec les dirigeants locaux non seulement pour lutter contre la criminalité, mais aussi pour apporter leur aide à d'autres questions communautaires. Une fois, un commandant de police a cherché à offrir aux résidents de la communauté un bus de transport pour aider les enfants qui vivaient dans la communauté à se rendre à un événement social. Ce type de contact crée

103 Susan Leberman et Janine Coulson, "Participatory Mapping for Crime Prevention in South Africa: Local Solutions to Local Problems," *Environment and Urbanization* 16: 2 (2004).

de meilleurs rapports à long terme, qui peuvent aider à établir la confiance et la base pour une meilleure relation de travail. Au delà de ceci, la police devrait chercher à travailler avec les résidents pour créer des conditions dans lesquelles les résidents eux-mêmes respectent les normes de lutte contre la criminalité en prenant la tâche de pourchasser les délinquants locaux. Nous pouvons tirer des exemples de cette stratégie dans le programme de Cessez-le feu des Etats-Unis et le programme de police de Panchayat de Bombay.

ENCADRÉ 10. LES ACTIVITÉS DE POLICE DE PANCHAYAT DANS LES QUARTIERS LES PLUS PAUVRES DE BOMBAY

La police de Bombay a mis au point une stratégie participative dans laquelle les habitants des quartiers pauvres sont directement intégrés aux activités de police à travers les panchayats, groupes de dix résidents locaux, qui collaborent activement avec la police pour assurer l'application des lois dans leurs quartiers. Les membres des Panchayats reçoivent une carte d'identité indiquant qu'ils sont des «auxiliaires» de la police. Les membres du panchayat sont nommés par des organisations représentatives locales et des groupes communautaires, qui fournissent à la police une salle dans le quartier pour soutenir leurs efforts dans la zone. La plupart des membres du panchayat sont des femmes et les groupes tirent profit de leur autorité morale dans la communauté pour lutter contre la violence et la criminalité. Les bénévoles du panchayat aident la police dans les activités de patrouille. Ils cherchent aussi à servir de soutien au règlement informel des différends entre résidents du quartier, pour permettre un nouvel investissement des fonds dans le contrôle de l'activité criminelle. Bien que les bénévoles n'aient pas l'autorité de la police, ils sont capables d'utiliser leur position officielle pour appliquer les normes locales afin de limiter la violence domestique et de contrôler l'ivresse public et d'autres activités pouvant générer d'autres crimes. Tout cela est réalisé avec un minimum de ressources financières du gouvernement^a.

a. AN Roy, A. Jockin, Ahmad Javed, "postes de police communautaires dans les bidonvilles de Bombay", *Environment and Urbanization* 16: 2 (2004), 135-138.

Au delà de cet aspect, les fonctionnaires de l'Etat doivent chercher à intégrer efficacement ces communautés dans l'ensemble de la vie sociale de la ville. La police peut aider à la réalisation de cet objectif en aidant les groupes locaux à établir des contacts avec des organisations civiques extérieures. Cela s'est produit spontanément dans la favela de Vigário Geral à Rio de Janeiro : après le meurtre de plusieurs habitants par la police en représailles à l'assassinat d'un policier par les membres d'un gang, Médecins Sans Frontières et le Grupo Cultural Afro-Reggae ont mis en place des programmes communautaires, pour répondre aux demandes d'un mouvement de la communauté locale, qui exigeait des prestations de services pour les résidents. Ces groupes ont tissé des relations solides avec les résidents, ont aidé les résidents à s'organiser et ont entretenu les liens entre la communauté et les organisations de l'extérieur. En fin de compte, ils ont aidé à organiser des groupes internes au sein de la communauté qui pourraient formuler des doléances auprès des représentants du gouvernement et travailler avec des groupes à but non lucratif pour rendre des services à la communauté¹⁰⁴. A long terme, ces contacts créent une pression pour maintenir une application de la loi positive dans la communauté et fournir à la police les groupes avec lesquels elle peut travailler en vue de maintenir l'ordre.

104 Enrique Desmond Arias, *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro: Trafficking, Social Networks, and Public Security*, University of North Carolina Press [Chapel Hill], 2006, pp 130-168 et pp 207-215.

La privation vécue dans ces communautés rend la vie très difficile. Ces zones peuvent servir de base pour des gangs et ces communautés souffrent lorsque ces groupes se mettent en conflit. Lutter contre la criminalité et établir de meilleures relations avec les résidents requièrent, en partie du moins, l'arrêt de ces conflits. Les pouvoirs publics devraient envisager des stratégies pour arrêter les conflits, telles que l'Initiative de la gestion pour la paix en Jamaïque. Il s'agit d'une collaboration entre la société civile et le gouvernement à travers laquelle les négociateurs visitent les communautés soumises au risque de conflits pour tenter de négocier un règlement entre les groupes rivaux. Ces initiatives sont soutenues par l'Etat. Elles comportent des rencontres avec les leaders locaux des différentes régions de Kingston, pour étayer la compréhension des facteurs contribuant aux conflits. Par ailleurs, ces projets permettent aussi d'obtenir le soutien du gouvernement pour la mise en œuvre d'initiatives sociales en vue de mettre un terme à ces conflits.

De même, les fonctionnaires de l'Etat doivent également chercher à donner aux populations à risque des moyens pour les dissuader de s'engager dans des comportements inciviques, dans la violence ou dans le crime, et doivent les intégrer de manière effective dans la société. Comme on le verra dans le chapitre 6 de façon plus détaillée, le programme de la Vivo Fica! de Belo Horizonte cherche à réaliser cela en donnant des séries de formations aux adolescents des zones de violence qui aident à les maintenir loin de la rue et hors de la violence.

Enfin, face à la criminalité, ces communautés doivent également répondre aux problèmes particuliers des segments de la population en difficulté. Les représentants du gouvernement peuvent aider à maîtriser la criminalité en mettant en place des programmes efficaces pour assurer la réinsertion sociale des ex-détenus. Les anciens prisonniers libérés et remis dans leurs communautés peuvent ne pas avoir beaucoup d'opportunités d'emplois, et peuvent se retrouver dans des activités criminelles pour subvenir à leurs besoins. De même les toxicomanes et d'autres personnes souffrant de troubles psychologiques dans ces zones ne peuvent pas avoir les moyens de se procurer les services dont ils ont besoin pour faire face à leurs problèmes. Les agences gouvernementales qui cherchent à lutter contre la criminalité dans ces zones devraient élaborer des programmes sociaux pour répondre aux besoins particuliers de ces populations. A Medellín en Colombie, par exemple, des mesures ont été prises pour fournir une assistance psychologique et des emplois aux anciens acteurs armés pour les garder hors de l'activité criminelle après leur démobilisation.

J. Autres zones résidentielles

Le problème majeur de la police dans certaines zones résidentielles est l'accès à la zone et le développement de relations de travail positives avec les personnes vivant dans ces endroits. Selon les différentes classes sociales, la police est confrontée à différents types de problèmes pour entrer en rapport avec la population. Ces problèmes vont d'un sentiment de méfiance envers la police dans les zones pauvres, à un manque de confiance envers la capacité de la police à améliorer la situation dans les quartiers plus riches. La police doit utiliser différentes stratégies pour maintenir une présence dans différentes zones résidentielles et établir des liens avec les résidents de ces communautés. Dans les zones les plus riches beaucoup peut être accompli grâce à la création d'un mécanisme formel pour aider la police à collaborer avec la communauté, tels que les conseils locaux de sécurité publique ou des programmes de surveillance de quartier supervisés par la police.

La police a besoin de travailler avec les résidents dans les deux types de quartiers pour lutter contre la criminalité dans leurs quartiers respectifs, en contraignant les transgresseurs de ces zones à respecter la loi et les autres normes de la zone. Bien que les zones riches et pauvres pourraient bénéficier d'une présence policière régulière, les genres de problèmes particuliers qui existent dans les zones pauvres exigent une présence policière régulière que les pouvoirs publics sont souvent peu disposés à fournir. Une présence policière régulière, répartie convenablement dans une zone particulière peut aider à contrôler et à prévenir plusieurs types de crimes, y compris l'émergence de marchés de drogue en plein air et d'autres activités criminelles organisées.

Tableau 4. Les espaces, les crimes et les réactions possibles

Type d'espace	Sous-type	Problème de criminalité	Les obstacles aux actions policières	Réponses possibles
Zones résidentielles	Zones riches	Les Cambriolages, les agressions, la violence conjugale, le trafic de drogue, la consommation de drogue, l'activité des gangs	L'Accès limité aux zones clôturées, les sociétés de sécurité privées	Création de conseils formels police-communauté; réglementer la sécurité privée, améliorer la présence des patrouilles
	Les bidonvilles et les Settlements Établissements informels		Rues anarchiques, peur de la police, présence de grands criminels	Créer des stratégies formelles et informelles de collaboration avec les résidents; travailler avec d'autres agences du gouvernement pour pouvoir accéder ces zones, assurer une présence policière régulière dans le quartier, établir une surveillance policière travaillant dans la zone
Zones commerciales	Les centres commerciaux, Marchés en plein air, Les marchés informels	Les cambriolages, les agressions, le manque d'une population stable pour maintenir l'ordre dans la communauté; les revendications; les manifestations; les émeutes; les activités terroristes	Manque de groupes avec qui travailler, nature imprévisible de la violence à grande échelle	Développer les relations avec les associations commerciales locales et les organismes gouvernementaux; mettre en œuvre des stratégies novatrices pour maîtriser/ contrôler les troubles à l'ordre public.
Espaces publics	Les Parcs, Les places publiques, Les rues (les espaces publics souvent utilisés pour des activités diverses)	l'usage de drogues, l'appropriation de l'espace public à des fins privées	Une présence policière régulière nécessaire; absence fréquente de citoyens locaux avec qui travailler, sauf ceux qui violent la loi	Faire un suivi régulier et établir une présence régulière; travailler avec d'autres organismes gouvernementaux pour gérer l'espace afin de réduire les opportunités de crimes
	Les Stades	La violence politique, les conflits entre les supporters des différentes équipes	Large Groupes trop importants, difficilement maîtrisables	Formuler des stratégies de police spécifiquement conçues pour ces zones; travailler avec d'autres fonctionnaires du gouvernement ou des organismes privés pour structurer l'espace afin de réduire la criminalité.

Type d'espace	Sous-type	Problème de criminalité	Les obstacles aux actions policières	Réponses possibles
Zones industrielles	Les centres de transport	La contrebande, l'immigration clandestine,	De multiples chevauchements de juridictions	Travailler avec d'autres organismes gouvernementaux pour contrôler/ réguler les ux de personnes et de marchandises.
	Les zones de production/ industrielles	Déversements illégaux de déchets; activités criminelles, disponibilité des armes	Peu d'activités se déroulent en public; difficultés de traquer les crimes	Travailler avec d'autres agences gouvernementales pour régler l'activité et enquêter sur la criminalité
Réseaux de Transport	Les arrêts de bus, Les gares, Les Zones de convoyage, etc.	Les braquages; attaques de voiture, vols de fret, contrebande	Les individus toujours en mouvement	Travailler avec les usagers réguliers des artères tels que les chauffeurs de bus et de taxis et les passagers, développer les renseignements efficaces, établir des unités spécialisées de police pour répondre aux préoccupations des usagers des ports, aéroports et gares routières

K. Conclusions

Ce chapitre a tenté d'examiner comment les stratégies de police axées sur les communautés et la résolution des problèmes peuvent être appliquées dans certains espaces urbains. Le chapitre a donné un aperçu des différents types de stratégies de lutte contre la criminalité. Ces types de mesures peuvent souvent être classés comme une recherche de collaboration avec la communauté, un changement dans les stratégies de la police, et un engagement dans des changements environnementaux. Néanmoins, les professionnels du domaine doivent se rappeler que ce chapitre ne propose que des exemples de types de programmes qui pourraient apporter des améliorations à ces types de lieux. Les lieux spécifiques nécessitent leurs solutions uniques et la police locale devrait travailler avec d'autres autorités locales et des groupes de société civile pour formuler des solutions appropriées aux espaces dans lesquels ils opèrent. Le chapitre suivant examine un certain nombre de structures liées à la responsabilité et la supervision, qui sont essentielles au fonctionnement de l'activité de police urbaine.

ENCADRÉ 11. LEÇONS PRINCIPALES TIRÉES DU CHAPITRE 4:

- Différents types d'espaces urbains créent différents types de défis d'application de la loi.
- Différents types d'espaces urbains exigent différents types d'activités de police. Les bidonvilles ont besoin de l'attention particulière des fonctionnaires du gouvernement pour surmonter le manque de confiance et maintenir l'ordre dans ces zones.
- Travailler avec les parties prenantes est essentiel à la réussite de la politique de sécurité.
- Les gouvernements doivent régler efficacement les formes de sécurité privées.
- Certaines parties de la population, notamment les femmes et les enfants, nécessitent une attention particulière pour répondre à leurs besoins de sécurité. Un bon exemple de ce type d'effort se traduit par l'Initiative de Safe Delhi.

V. Améliorer la pratique policière, la supervision et l'évaluation

Ce chapitre vise à résumer quelques approches fondamentales de la pratique du maintien de l'ordre et à mettre en exergue les principes de bonnes pratiques en matière d'activités de police, telles que décrites dans les normes et principes des Nations Unies. Il étudiera ensuite des stratégies d'évaluation. Les informations présentées ici servent de base pour une réflexion sur les différents types de fonctionnement institutionnels de la police dans les espaces urbains. Elles permettent également de réfléchir à des voies d'amélioration des opérations de police au fil du temps, à travers la collaboration avec les autres acteurs étatiques et l'évaluation.

A. Définitions

Évaluation: Il s'agit d'un concept essentiel pour assurer la qualité des différents programmes. La qualité et l'impact de tout travail accompli par la police ou par d'autres organes gouvernementaux doivent être évalués.

Responsabilité: C'est un terme difficile à définir dans plusieurs langues à cause de l'absence d'un terme analogue. Le concept signifie que des groupes ou des individus sont tenus responsables des activités qu'ils entreprennent, à travers un ou plusieurs mécanismes en place.

B. Les sept attributs des lieux sûrs

Les différentes perspectives sur les efforts environnementaux pour la lutte contre la criminalité ont été combinées dans les sept attributs de lieux sûrs suivants¹⁰⁵.

Accès et Mouvement. Les lieux sûrs sont faciles d'accès, ouverts et facilitent les déplacements, (sans confinement). Les individus ne sont pas isolés dans une partie d'un immeuble et peuvent facilement quitter le lieu.

¹⁰⁵ Cette section est tirée du Bureau du Vice-Premier Ministre, *Safer Places: The Planning System of Crime Prevention*, Février 2004, <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/147627.pdf>.

Structure. Les espaces sûrs sont structurés de manière à réduire les conflits.

Supervision. Les espaces publics sont surveillés par des individus et des fonctionnaires de l'Etat

Propriété. Assurer la sécurité dans les espaces publics nécessite que les individus concernés aient un sentiment de propriété sur ces espaces.

La protection physique. Un lieu sûr est suffisamment sécurisé avec des verrous et autres dispositifs de base pour empêcher les entrées non-autorisées ou le vol.

Activité. Les espaces doivent avoir un niveau approprié d'activité humaine selon leur rôle et structure. Ils ne doivent être ni trop surchargés ni trop vides.

Gestion et entretien. L'espace doit être convenablement géré et entretenu pour lutter contre la criminalité.

C. Les bonnes pratiques des activités de police

Code de conduite des Nations Unies pour les responsables chargés de l'application des lois (résolution 34/169 de l'Assemblée générale, annexe)¹⁰⁶ décrit quelques principes fondamentaux de bonne police et comprends huit articles. Le contenu de ces articles énonce les principes suivants:

Articles 1

Les responsables de l'application des lois doivent s'acquitter en tout temps du devoir que leur impose la loi en servant la collectivité et en protégeant toutes les personnes contre les actes illégaux, conformément au haut degré de responsabilité qu'exige leur profession.

Articles 2

Dans l'accomplissement de leur devoir, les responsables de l'application des lois doivent respecter et protéger la dignité humaine et défendre et protéger les droits fondamentaux de toute personne.

Articles 3

Les responsables de l'application des lois peuvent recourir à la force seulement lorsque cela est strictement nécessaire et dans la mesure exigée par l'accomplissement de leurs fonctions.

Articles 4

Les renseignements de caractère confidentiel qui sont en la possession des responsables de l'application des lois doivent être tenus secrets, à moins que l'accomplissement de leurs fonctions ou les besoins de la justice n'exigent absolument le contraire.

Articles 5

Aucun responsable de l'application des lois ne peut infliger, susciter ou tolérer un acte de torture ou quelque autre peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant, ni ne peut in-

¹⁰⁶ Voir Recueil des règles et normes de l'organisation des nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale, partie 4. «bonne gouvernance, indépendance de la magistrature et intégrité des personnels de l'appareil de justice pénale» (http://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006.pdf).

voquer un ordre de ses supérieurs ou des circonstances exceptionnelles telles qu'un état de guerre ou une menace de guerre, une menace contre la sécurité nationale, l'instabilité politique intérieure ou tout autre état d'exception pour justifier la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Articles 5

Les responsables de l'application des lois doivent veiller à ce que la santé des personnes dont ils ont la garde soit pleinement protégée et, en particulier, prendre immédiatement des mesures pour que des soins médicaux leur soient dispensés chaque fois que cela s'impose. »

Articles 6

Les responsables de l'application des lois ne doivent commettre aucun acte de corruption. Ils doivent aussi s'opposer vigoureusement à tous actes de ce genre et les combattre. »

Articles 7

Les responsables de l'application des lois doivent respecter la loi et le présent Code. De même, ils doivent empêcher toute violation de la loi ou du présent Code et s'y opposer vigoureusement au mieux de leurs capacités.

Articles 8

Les responsables de l'application des lois qui ont des raisons de penser qu'une violation du présent Code s'est produite ou est sur le point de se produire signalent le cas à leurs supérieurs et, au besoin, à d'autres autorités ou instances de contrôle ou de recours compétentes.

Le code fournit également des commentaires additionnels substantiels qui définissent les termes et qui font référence à des accords internationaux importants sur lesquels ces principes sont fondés. De plus, le Recueil des règles et normes de l'Organisation des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale donne des orientations générales / des lignes directrices sur l'application du code, l'utilisation d'armes à feu par la police, la dispersion des rassemblements illégaux, le traitement des personnes en garde à vue ou détenues par la police, et sur la formation et l'aide psychosociale des agents des forces de l'ordre. Ces approches et ces recommandations sont fondées sur les bonnes pratiques policières, sur l'ensemble des notions de traitement humain des citoyens et des prisonniers, et sur l'application des accords internationaux relatifs aux droits de l'homme dans le domaine de la justice pénale¹⁰⁷.

D. Gouvernance et responsabilité dans les services de police

Sans contrôle, la police ne peut fonctionner efficacement ou démocratiquement. Il est essentiel de maintenir différentes formes de responsabilité de la police afin d'assurer le contrôle sur l'usage de la force par les citoyens et les autorités. Lorsque la responsabilité fait défaut ou est capturée par des éléments au sein du gouvernement ou de la police, cette dernière a tendance à entreprendre des actions en dehors des normes sociales¹⁰⁸. Pour une discussion plus élaborée

107 Ibid, pp, 343-356.

108 Pour des exemples de la nécessité de responsabilité de la police voir Paul Chevigny, *The Edge of the Knife: Police Violence in the Americas*, The New Press (New York), 1997.

sur la responsabilité de la police, l'on peut se référer au *Manuel* de l'UNODC sur la responsabilité, la surveillance et l'intégrité dans la police, Cette section décrit brièvement les principes fondamentaux relatifs à la responsabilité décrite dans ce livre¹⁰⁹.

La surveillance policière et la responsabilité

Les agents de police peuvent être tenus responsables de plusieurs manières. Ils peuvent être redevables par rapport à leur performance et leur productivité dans la gestion des affaires, mais par-dessus tout, ils sont responsables de l'usage des pouvoirs qui leurs sont confiés. Différentes formes de surveillance sont essentielles pour maintenir le contrôle sur l'utilisation de la force et prévenir la corruption policière et d'autres formes de bavures. Les agents de police doivent assumer la responsabilité de leurs actions, afin de ne pas entreprendre des actions violant les normes sociales.

La responsabilité de la police est de mettre en place des dispositifs d'équilibre des pouvoirs internes et externes et s'assurer que les agents de police exercent leurs fonctions en toute intégrité ; dans le cas contraire, ces derniers sont tenus responsables.

Responsabilité externe

Les mécanismes de responsabilité externe font référence à l'évaluation des actions de la police par des personnes extérieures à l'institution policière. Cela peut se faire à travers les tribunaux et les comités l'Etat. Les formes civiles de surveillance policière sont effectuées par le public, par exemple à travers les organes de représentation, les ONG, les organisations de la société civile ou les médias. Il peut aussi y avoir une autorité indépendante chargée de traiter les plaintes contre la police. L'examen externe rend la police responsable vis-à-vis des autres secteurs de l'Etat et vis-à-vis de la société. Elle joue un rôle essentiel en permettant de s'assurer que la police répond aux besoins sociaux et politiques. Ces processus sont aussi importants pour accroître la légitimité de la police.

La responsabilité interne

La responsabilité interne se réfère à des mécanismes au sein des forces de police et du système politique qui contrôlent et évaluent les activités de la police. Ces mécanismes incluent par exemple le système de rapports internes et le système correctionnel. Les mécanismes de responsabilité interne reflètent l'expertise professionnelle de la police . Ils permettent facilement d'obtenir des données au sein des forces de police. Toutefois, étant donné qu'ils ne rendent pas directement compte aux entités externes, ils peuvent facilement refléter les préoccupations particulières de la police et non celles des dirigeants politiques et des citoyens.

Les mécanismes internes et externes se complètent. Il est important de développer des mécanismes de contrôle dans lesquels ces deux approches sont équilibrées dans le contexte sociopolitique particulier de la ville concernée¹¹⁰.

109 UNODC *Manuel* sur la responsabilité, la surveillance et l'intégrité de la police, 2011. Voir aussi «L'intégrité et la responsabilité de la police», une partie des outils d'évaluation de la justice pénale de l'UNODC, disponible sur http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat/Integrite_responsabilite_police.pdf.

110 Pour une discussion générale sur les mécanismes de responsabilité dans les systèmes politique, voir Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies," *Journal of Democracy* 9: 3 (1998); Enrique Peruzotti and

E. Partage d'information et renseignements dans les activités de police en zones urbaines

Différentes sections de ce *Manuel* ont souligné l'importance de la coopération entre la police et d'autres parties prenantes, qui œuvrent dans le secteur de la sécurité publique. Ces liens de coopération sont cruciaux à l'obtention des informations et renseignements non seulement nécessaires au bon travail de la police, mais aussi pour fournir à ces autres parties prenantes les informations dont elles ont besoin, afin d'assurer leur propre sécurité et celle des lieux dont elles ont la charge ; ils permettent également d'éduquer les acteurs non-policiers impliqués dans la prévention et la lutte contre la criminalité et la violence sur comment parfaire leurs politiques et actions sectorielles pour contribuer à des communautés plus sécurisées.

Les idées derrière les stratégies policières abordées dans ce *Manuel* sont basées sur l'utilisation d'informations empiriques pour formuler des stratégies efficaces de maintien de l'ordre (les stratégies et approches fondées sur la connaissance étant l'un des huit principes contenus dans le *Manuel* de l'UNODC sur les Principes directeurs applicables à la prévention du crime, *Manuel* d'application pratique.). Ainsi, la police répartit ses ressources selon les informations qu'elle a sur les endroits où ont lieu les crimes et sur ce qu'elle sait de la dynamique de la criminalité dans la ville concernée. Pour développer cette information la police doit travailler avec d'autres organisations publiques. La police est généralement au courant des crimes qui se sont produits dans un quartier. Mais les habitants de cette zone sont susceptibles d'en savoir plus sur les raisons de ces crimes, à travers leurs vies et leur usage des espaces du quartier, que les rapports d'informations statistiques ou les rapports de l'officier de police qui travaille dans la zone.

De même, il est essentiel que la police aussi partage des informations avec d'autres groupes afin de garantir la sécurité de manière effective dans la zone dans laquelle ils vivent et travaillent. Par exemple, en travaillant avec les gestionnaires et les usagers des parcs, la police peut identifier les parties du parc les plus dangereuses la nuit. Les gestionnaires des parcs peuvent aussi informer la police des changements de végétation au cours de l'année, permettant ainsi à cette dernière d'élaborer des stratégies efficaces et adaptées à ces changements. Par conséquent, si un gestionnaire de parc est informé par la police que les criminels utilisent des haies pour préparer leurs assauts, il peut couper ces haies en guise de prévention. De même, les directeurs de réseaux de transit gagneraient à être informés des gares les plus affectées par le crime et des parties desdites gares dans lesquelles ont lieu ces crimes, afin qu'ils puissent y entreprendre les travaux nécessaires, en installant par exemple des caméras de surveillance, pour renforcer la sécurité des passagers.

Les communautés qui utilisent les informations de la police peuvent travailler ensemble, par exemple, pour améliorer les activités de surveillance de quartiers, ou en tendant la main aux criminels potentiels et en leur offrant des alternatives au crime. Elles peuvent par exemple leur faciliter l'accès à l'éducation et aux opportunités d'emploi. Ces efforts peuvent aider à sécuriser les espaces et réduire la nécessité d'une intervention policière plus tard/ ultérieure. Une communication efficace entre la police et des acteurs sociaux peut permettre à la police de participer aux décisions relatives à la structure et à la gestion des espaces publics, dans le but d'assurer une plus grande sécurité.

F. L'évaluation de la police

L'évaluation des activités de maintien de l'ordre est un exercice particulièrement difficile. Il existe peu de consensus aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur des organes de police sur la méthode d'évaluation la plus appropriée selon les différents types d'organes de maintien de l'ordre. Le facteur central que la police devrait prendre en compte dans tout programme d'évaluation est l'élaboration d'un ensemble de critères d'évaluation reflétant des préoccupations locales spécifiques. Les communautés victimes d'un grand nombre d'accidents de circulation par exemple, évalueraient leur police différemment de celles qui sont plus en proie au trafic de drogue. L'autre difficulté importante liée à l'évaluation de l'efficacité de la police vient du fait que plusieurs méthodes accordent plus d'importance aux mesures de répression du crime, au détriment des mesures de prévention. Il est plus facile de dire combien de suspects ont été arrêtés mais beaucoup plus difficile de prouver combien de crimes ont été empêchés par la police. Ceci peut pousser la police à maximiser le nombre d'arrestations, plutôt que de se concentrer sur le développement d'une stratégie de sécurité publique plus élargie. Le dernier défi lié à l'évaluation de la police est celui de la disponibilité et de la fiabilité des données sur lesquelles fonder ces évaluations. Dans beaucoup de pays, il n'existe pas de mesures uniformisées permettant d'évaluer les statistiques du crime. La police devrait donc développer des techniques d'évaluation adaptées à l'environnement administratif et technologique dans lequel elle opère. Les institutions de maintien de l'ordre peuvent être évaluées selon un nombre de dimensions, parmi lesquelles la mesure de la criminalité, l'insécurité, et le bien-être général de la communauté. La métrique débattue dans cette section est tirée d'un Rapport de la Police Executive Research Forum (PERF) à l'Institut National de Justice, une branche du Ministère de la Justice aux Etats-Unis. Le rapport entier est beaucoup plus détaillé, mais contient des mesures qui sont quelques fois spécifiques au contexte des Etats Unis¹¹¹.

La sécurité communautaire globale peut être mesurée à travers les types de données suivants:

(a) **Les statistiques sur la criminalité.** La police peut utiliser les statistiques internes ou externes afin de d'évaluer la vitesse à laquelle les crimes se produisent.

(b) **Les taux d'élucidation des dossiers.** Ici les responsables évaluent le nombre de crimes que la police résout avec succès.

(c) **Les taux de crimes comparés aux arrestations.** Cette mesure est supérieure aux taux d'arrestations brutes, car elle contrôle le niveau général du crime.

(d) **Le pourcentage des poursuites abandonnées par le procureur à cause des difficultés liées à l'enquête.** Il mesure la qualité générale de la réponse de la police et celle de l'enquête.

(e) **Le nombre et types de demande d'intervention.** Ceci permet de mesurer à quel point les habitants sont prêts à appeler la police et d'évaluer le nombre d'actions initiées par le public, peu importe la qualité de la réponse de la justice pénale.

(f) **Le nombre de personnes en liberté conditionnelle et en probation dans le quartier.** Cette mesure permet aux évaluateurs de contrôler le niveau de la criminalité par rapport au nombre de criminels condamnés vivant dans la zone.

(g) **Les réclamations d'assurance pour des pertes de biens dues à la criminalité.** Ceci donne une mesure raisonnablement fiable des crimes affectant les biens dans des lieux où les résidents et les entreprises demandent régulièrement une assurance.

111 Cette section est largement tirée de Stacy Osnick Milligan et Lorie Fridell, "Final Report to the National Institute of Justice—Implementing an Agency-Level Performance Measurement System: A Guide For Law Enforcement Executives," Police Executive Research Forum (Washington), 2006, http://www.policeforum.org/upload/Measuring%20What%20Matters%20Final%20Report%205-19-06_964906217_4192007164320.pdf.

La sécurité communautaire peut également être mesurée à travers les perceptions de la sécurité. Une idée générale de la perception du public en matière de sécurité peut être obtenue à travers les sondages sur la victimisation et des sondages plus élargis sur le sentiment individuel concernant la sécurité publique. Cela peut aussi être mesuré à travers une variété d'autres mécanismes: les données sur les appels à la police; les décès et blessures résultant des crimes ; les mesures de troubles à l'ordre public, tels que la consommation d'alcool en public, la conduite en état d'ivresse, et le vandalisme; les troubles physiques à l'ordre publique ; l'utilisation des parcs et des espaces publics.

Enfin, la police peut évaluer sa réussite en mesurant le niveau de loyauté, de satisfaction et de confiance de la communauté envers la police. Ceci peut être réalisé grâce à des sondages sur les parties prenantes, mais aussi à travers une variété d'autres mesures, y compris le niveau de coopération des témoins, l'implication des policiers dans les activités communautaires, le taux de compliments formels comparé à celui des plaintes, le nombre de demandes de partenariats avec la police¹¹².

En plus de mesurer les résultats, il peut également être utile d'évaluer les processus de mise en œuvre des politiques. Ces efforts peuvent aider la police à comprendre pourquoi un projet réussit ou échoue. Ces types d'évaluations impliquent certaines des mêmes mesures discutées ci-dessus, mais elles diffèrent également. Il est souvent nécessaire de chercher les données à un niveau beaucoup plus local que celui présenté ci-dessus, et dans la majorité des cas, de dialoguer avec la police et les parties prenantes pour comprendre non seulement si quelque chose fonctionne, mais aussi comment elle fonctionne¹¹³.

G. Exemples de stratégies d'évaluation

Elaborer des évaluations efficaces des politiques de maintien de l'ordre peut s'avérer assez difficile. Néanmoins, il existe des preuves qui démontrent que certaines stratégies sont en effet assez fiables pour analyser les effets des politiques de sécurité dans les pays à revenu faible et intermédiaire.

L'un des outils clés pour comprendre l'efficacité des politiques en matière de police dans des circonstances où il y a peu de données criminologiques est l'utilisation de l'analyse de sondages systématique. Les exemples de l'Afrique du Sud et du Bangladesh fournissent des indications sur la manière dont les sondages communautaires et des ménages peuvent être utilisés pour approfondir la compréhension des problèmes de criminalité et apprécier les effets du changement de la politique de maintien de l'ordre. Au Bangladesh, une enquête sur les ménages a été menée dans les zones à faible revenu. Ce sondage a répondu à une longue liste de questions dont la plupart n'étaient pas liées à la criminalité. Les chercheurs ont inséré un petit groupe de questions sur la criminalité dans le sondage qui a donné aux universitaires un aperçu des activités criminelles dans la zone. Bien que ce sondage lui-même n'ait pas été réalisé pour évaluer une politique donnée, il y a peu de raisons de croire que cette stratégie ne serait pas utile si elle était

112 Ibid

113 Pour des discussions plus approfondies des réformes, voir Larry T. Hoover ED, *Police Program Evaluation*, Police Executive Research Forum (Washington), 1998; Jean-Paul Brodeur ed., *How to Recognize Good Policing: Problems and Issues*, Sage Publications (Thousand Oaks, CA); Police Executive Research Forum (Washington).

appliquée dans le but d'acquérir une compréhension des perceptions que les résidents ont d'une politique donnée ou, si elle était utilisée de manière longitudinale pour voir comment la mise en œuvre d'une politique a affecté les opinions au fil du temps¹¹⁴. De même, un autre sondage a abordé les questions de la violence armée en Afrique du Sud, considérant parmi tant d'autres questions, la probabilité des répondants à reporter des crimes à la police¹¹⁵. En tant que stratégie, les sondages peuvent être utilisés de plusieurs manières, afin de comprendre la perception qu'ont les citoyens de la criminalité et de la police, et comment les politiques mises en œuvre ont influencé cette perception.

Une autre stratégie d'évaluation des politiques de lutte contre la criminalité consiste à élaborer une base de données sur les taux de criminalité et à observer les impacts de ces taux à des endroits différents, avant et après la mise en œuvre des programmes de réforme. Les villes ayant les capacités de le faire bénéficient d'un avantage significatif sur le plan du développement de systèmes d'évaluations effectifs. Le prochain chapitre va se pencher sur deux de ces villes: Belo Horizonte au Brésil et Bogotá en Colombie.

La dernière importante stratégie d'évaluation du maintien de l'ordre consiste à créer un système d'évaluation de la police par les citoyens, ou ce qu'on pourrait également appeler "une fiche d'évaluation citoyenne." Cet outil permet aux fonctionnaires de recueillir les opinions des citoyens sur différentes actions de la police. Ces opinions peuvent ensuite être utilisées par les élus et la police pour mieux adapter leurs actions aux préoccupations des populations. Comme pour tout autre type d'évaluation, le processus d'obtention de ce rapport est en lui-même crucial. D'autre part, cette évaluation pourrait être menée par les fonctionnaires sous forme d'enquête anonyme. Alternativement les groupes civiques et le gouvernement pourraient désigner une commission d'évaluation indépendante de la police. Ces deux stratégies évoquent toutes les deux une évaluation, mais les résultats varieront de manière substantielle selon celle qui sera choisie.

H. Communication et sensibilisation

L'interaction avec le grand public est essentielle pour une bonne police. Ces efforts, tels que débattus dans ce chapitre, ne se limitent pas à des interactions formelles. Les activités de police en zones urbaines nécessitent la mise en place d'une base de connaissances au sein de la communauté qui peut aider à maintenir un faible niveau de criminalité. Cet objectif peut être atteint grâce à un ensemble de stratégies, notamment la communication informelle avec les membres de la communauté, la mise en place de panneaux qui peuvent aider à contrôler l'activité criminelle en recommandant aux citoyens de se promener dans des endroits sûrs, l'envoi des agents de police dans les écoles pour instruire les jeunes sur plusieurs questions, et enfin le lancement de spots publicitaires sur la sécurité publique à la télévision.

114 James Garrett et Akhter Ahmed, "Incorporating Crime in Household Surveys: A Research Note," *Environment and Urbanization* vol 16 no 2 (2004).

115 M. Hausman, "An Analysis of Community Based Responses to Armed Violence," in *Towards Collaborative Piece vol. III: Society Under Siege*, Institute for Security Studies (Pretoria), 2000.

I. Conclusions

ENCADRÉ 12. LEÇONS PRINCIPALES TIRÉES DU CHAPITRE 5:

- Les Principes des Nations Unies pour les activités de police
- Sept attributs des espaces sûrs
- Les besoins de surveillance policière
- Les stratégies d'évaluation de la police

Les bonnes stratégies de police peuvent réduire la criminalité, mais la mise en œuvre de ces stratégies nécessite une base institutionnelle solide. Les derniers chapitres examineront les circonstances politiques complexes et changeantes auxquelles est confrontée la police dans l'exercice de ce type d'activités. Le prochain chapitre portera sur les exemples d'initiatives de réformes réussies en Colombie, au Brésil et en Afrique du Sud. Le dernier chapitre examinera la nécessité de collaborer entre les différents éléments des gouvernements locaux, qui sont fondamentaux pour mettre en œuvre des réformes.

VI. Analyse d'exemples de bonnes pratiques en Afrique et en Amérique latine

Les chapitres précédents ont examiné de manière générale les différents types de réponses policière face à la criminalité et à la violence dans les différents types de zones urbaines. La plupart des concepts qui fondent ces approches sont cependant basés sur les expériences des pays à revenu élevé. Ce chapitre va tenter d'élargir cette analyse en examinant les bases des réformes réussies dans des villes de la Colombie, du Brésil et d'Afrique du Sud.

A. Définitions

Consensus politique (relatif aux forces de police). Un accord général parmi les principaux acteurs politiques dans une juridiction de police donnée.

Engagement social. La participation active des citoyens et des groupes de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

Approches épidémiologiques de lutte contre la criminalité. Concevoir les activités criminelles comme un problème de santé publique. Les solutions consistent à modifier les comportements malsains des citoyens tels que la consommation excessive d'alcool, l'accès aux armes à feu, ou lutter contre la maltraitance des enfants pour réduire la criminalité.

B. Facteurs de la réussite des réformes de Police en milieu urbain

Au cours des précédentes générations, plusieurs pays à revenu faible et intermédiaire ont entrepris une série de changements en matière de politique de sécurité publique avec des résultats variables. Qu'est-ce qui conduit à la réussite des réformes stratégiques majeures dans une ville?

Le Consensus politique

Une large coalition, tant au niveau de l'Etat que de la société, favorable à une réforme et à une direction politique générale, est cruciale à la réussite de toute vaste réforme stratégique dans un domaine aussi controversé que la sécurité publique. Il est extrêmement difficile pour

un gouvernement d'entreprendre des grandes réformes sécuritaires, tout en étant attaqué par une force d'opposition politique puissante. En plus du fait qu'il peut limiter les capacités de financement des programmes de réforme au niveau législatif, le manque de consensus politique crée également d'énormes tensions au sein de l'appareil étatique, affectant ainsi la réforme de manière négative.

Comment les acteurs du maintien de l'ordre de l'Etat et de la société civile travaillent-ils pour établir un niveau de consensus politique élevé? A certains niveaux, les éléments de la société en faveur de la réforme peuvent œuvrer pour obtenir des accords des acteurs politiques pour la poursuite de certains types de changements. Alternativement, la police peut elle-même prendre les devants en suggérant des stratégies et des cadres de réforme élargis grâce à son expertise pour bâtir un plus large consensus au sein du gouvernement et des partis politiques. Enfin, les politiciens eux-mêmes doivent s'impliquer et œuvrer pour créer un consensus à travers les différents partis pour une politique de sécurité publique en accord avec les bonnes pratiques et les besoins de la société.

L'Engagement social

L'engagement social contribue au maintien d'un consensus politique et sert également de vérification externe de la mise en œuvre de la politique par la police¹¹⁶. Cela permet de s'assurer que la police exécute les stratégies de manière effective, exerce son contrôle sur les différents types de corruption et d'abus et qu'elle est en mesure de contrôler l'implication des forces de sécurité dans les cas de violence intergroupes et dans les groupes d'autodéfense qui peuvent émerger dans les municipalités à forte criminalité. L'engagement de groupes dans les réformes entreprises, contribue à améliorer la réponse policière et à exercer la pression nécessaire au maintien des programmes, initiés par un gouvernement, contraint de quitter le pouvoir¹¹⁷.

L'engagement doit être géré de différentes manières à différents niveaux de la société. Les communautés riches peuvent avoir des organisations locales fortes et peuvent efficacement donner leurs points de vue à la police et s'opposer à certaines actions de la police. Elles peuvent également employer des sociétés de sécurité privées pour assurer leur protection afin d'éviter de travailler avec la police. Alternativement, les communautés pauvres peuvent éprouver de la réticence à travailler avec la police pour diverses raisons; elles s'embarqueraient ainsi dans des activités d'autodéfense. Enfin, quand la violence semble atteindre des niveaux élevés, la société civile peut s'organiser en faveur d'interventions policières plus répressives mais souvent contre-productives. Au travers de ces diverses conditions, l'engagement des pouvoirs publics/fonctionnaires nécessite qu'ils agissent de manière plus sophistiquée, et qu'ils adoptent des stratégies proactives, visant à promouvoir la participation de la société dans les efforts de réforme.

Large soutien envers la police

Aucune réforme n'aboutira sans l'appui de différents gradés et éléments au sein même de la police. Au plus haut niveau, les chefs de la police doivent définir une orientation stratégique et imposer un système de responsabilité hiérarchique qui garantisse la mise en œuvre des programmes par leurs subordonnés. Les commandants tactiques doivent comprendre l'application

116 Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies," *Journal of Democracy* 9: 3 (1998); Enrique Peruzotti and Catalina Smulovitz, *Enforcing the Rule of Law: Societal Accountability in the New Democracies*, University of Pittsburgh Press (Pittsburgh), 2006.

117 Eduardo Moncada, "Toward Democratic Policing in Colombia? Institutional Accountability through Lateral Reform," *Comparative Politics* vol 41 no 4 (2009).

d'une politique et s'assurer que la police sur le terrain épouse cette politique. Cela ne signifie pas que chaque policier doit être d'accord avec cette politique, mais il doit y avoir un certain soutien et des formations à différents niveaux afin de bâtir des relations nécessaires à la réussite des changements.

Information

Une police efficace implique l'obtention d'informations adéquates sur les activités criminelles dans le but d'élaborer des stratégies de lutte contre la criminalité. Développer ces informations requiert de l'expertise de la part de la police et de l'ensemble de la justice criminelle pour la collecte et la gestion des données. Ces données doivent être adaptées aux capacités du corps de police particulier et aux types de crimes ayant lieu dans son ressort. La police devrait élaborer une variété de stratégies adaptées aux conditions locales pour recueillir des connaissances et développer des réponses. Les liens entre la police et le milieu académique constituent un élément clé dans l'élaboration et l'analyse des informations. Les criminologues et autres professionnels des sciences sociales ont souvent les connaissances théoriques et pratiques nécessaires à l'élaboration, la mise en œuvre et l'amélioration des programmes de collecte d'informations et des stratégies.

Coopération bureaucratique

L'efficacité des activités de police nécessite également des relations solides avec d'autres organismes étatiques. De même, la coordination entre les procureurs, les forces de police, les secteurs pénitenciers et les systèmes de réinsertion est essentielle à l'efficacité de l'enquête et à l'application de la loi. De même, les contacts de la police doivent aller au-delà du système de justice pénale et s'étendre jusqu'aux écoles, les organismes de protection sociale et autres segments de l'État, afin d'atteindre les différentes parties de la société et contribuer à l'élaboration de politiques qui répondent aux besoins spécifiques de certains segments de la population. Ceci contribuera ainsi à prévenir le crime, réduire les taux de récidive et minimiser le besoin d'actions policières. Les sections suivantes exposeront brièvement les succès de la police dans différentes villes

ENCADRÉ 13. COMPOSANTES DE LA RÉFORME DE POLICE

- Un consensus politique
- Un engagement social
- Large soutien de la police
- Des données fiables
- Coopération bureaucratique

C. Coopération entre la police et les institutions de recherche - l'exemple de Belo Horizonte

Situé à six heures au nord de Rio de Janeiro et São Paulo, Belo Horizonte est la capitale de l'État de Minas Gerais. Depuis quelques temps cette ville de deux millions d'habitants a mené l'un des programmes de sécurité publique les plus complets et diversifiés des villes Brésiliennes, un pays de près de deux cents millions d'habitants. Grâce à son gouvernement bien organisé, le pays a mis en place une série de réformes dans ce domaine allant de la formation de ses conseils

de police communautaire, à une restructuration de la manière dont les services d'investigations et de sûreté publique travaillent ensemble dans la région métropolitaine.

L'histoire de ces efforts remonte aux années 1980 lorsque, pendant la transition de l'autoritarisme à la démocratie, un commandant de police visionnaire avait tissé une relation productive avec un sociologue à l'Universidade Federal de Minas Gerais, la principale université d'Etat, étant convaincu que la police aurait à adapter ses méthodes à l'environnement politique changeant. Cette collaboration aboutit en une série de formations d'officiers supérieurs de police à l'université, portant sur les principes fondamentaux de gestion et de criminologie. A la suite de ces réformes, les capitaines de police pouvaient éventuellement suivre un cycle d'études supérieures afin d'obtenir une promotion au grade de major. Ces contacts à long terme, la présence de la police dans les classes universitaires, qui aurait été impensable quelques années plus tôt lorsque les agents des forces de l'ordre étaient plus susceptibles de participer à la fermeture des campus universitaires que d'y étudier, et les contacts entre policiers et étudiants, ont servi à modifier les perspectives de la police sur la société et les perceptions de la faculté à l'égard de la police.

Pendant les années 1980 et au début des années 1990, la violence est restée à des niveaux relativement bas comparée aux années précédentes, mais vers la fin des années 1990 les taux de criminalité à Belo Horizonte ont commencé à augmenter en même temps que dans un certain nombre d'autres villes du Brésil. Les relations académiques évoluèrent en un programme beaucoup plus élaboré, au cours duquel les spécialistes de la ville ont commencé à s'impliquer directement dans la sécurité publique. L'administration municipale a lancé un programme de cartographie électronique détaillée de la ville, en collaboration avec l'université pour comprendre l'usage de l'espace en zone urbaine. Avec la collaboration de la police et sous le commandement du gouverneur d'Etat, l'une des composantes de cet effort cartographique s'est traduite par une carte détaillée de la criminalité urbaine, et celle-ci servit de fondement aux réformes ultérieures. Les chercheurs du Centro de Estudos da Criminologia ont travaillé avec la police pour produire des cartes géo-référencées détaillées sur les incidences de crimes dans la ville.

Ces cartes ont ensuite servi de base à l'élaboration et l'évaluation d'une série de programmes de justice pénale dans l'Etat parmi lesquels la création des conseils de police communautaire à travers la ville, un programme de lutte contre la violence dans les écoles, des initiatives pour mettre fin aux vols de camions, et un programme de police et de services sociaux innovant et axé sur la communauté, appelé Fica Vivo ! (Restez en vie !). La disponibilité des données sur les taux de criminalité a permis à la police de faire le suivi des programmes nouvellement mis en œuvre. Ainsi, les conseils de police communautaire par exemple, ont eu un effet positif sur les taux de meurtres, mais pas dans les régions les plus pauvres et les plus violentes de la ville, essentiellement à cause du fait qu'il y avait un engagement plus positif entre la police et les membres de la communauté dans les régions plus aisées et parce que les résidents de ces zones étaient en mesure de contribuer modestement au financement de la police pour soutenir certaines améliorations dans les patrouilles, chose que les résidents des zones plus pauvres ne pouvaient se permettre¹¹⁸. L'étude de ces programmes a également démontré que dans les cas où la police a collaboré avec les résidents dans l'élaboration de solutions aux problèmes auxquels ils étaient confrontés, ils ont également demandé à ces derniers des ressources supplémentaires

118 Claudio C.Beato, Filho « Reinventando a Polícia: A Implementação de um Programa de Policiamento Comunitário », document de travail, 2001, pp 16-20 <http://www.crip.ufmg.br> (the adress written in the english version is http://www.crip.ufmg.br/arquivos/artigos_publicacoes/reinventando.pdf, however it does not exist) 2001, p. 16-20.

pour aider à la mise en œuvre de nouveaux programmes dans certaines zones. Seuls les résidents des quartiers ayant des revenus relativement élevés pouvaient se permettre de contribuer aux fonds supplémentaires requis par la police.

Le programme Vivo Fica! a commencé par une analyse minutieuse des sites d'homicide dans la ville. Ce travail a révélé six points chauds répartis à travers les zones les plus pauvres de la ville. En guise de réponse, le gouvernement a décidé de mettre en place des équipes spéciales d'intervention regroupant la police d'investigation, la sécurité publique, les agents des services sociaux, les groupes de protection des enfants et les procureurs, pour chacune de ces zones. Les équipes ainsi formées se réunissaient régulièrement pour coordonner leurs actions dans les communautés.

Deux groupes distincts menaient les interventions dans chaque communauté. D'un côté, le gouvernement nomma deux coordinateurs Fica Vivo! qui avaient pour tâche d'élaborer des programmes ciblés dans chacune de ces communautés. Ces deux fonctionnaires de l'Etat se rendaient dans une communauté et mettaient en place un centre qui offrait plusieurs programmes éducatifs dans le but de tenir les adolescents à l'écart des activités criminelles. Fica Vivo! chercha également à résoudre les conflits entre différents groupes dans chaque quartier pour réduire les taux d'homicides. Les agents de cette initiative essayèrent de collaborer avec la police pour promouvoir les interventions de cette dernière à des moments critiques, mais ne manquèrent pas de critiquer la police lorsque celle-ci agissait d'une manière ne contribuant pas à la réduction des conflits. La police a également formé des unités spéciales pour travailler dans des programmes appelés Grupos de Policiamento em Areas Especiais (Groupes de police des zones spéciales, GPZS) à travers lesquels les agents de police opéraient régulièrement dans les communautés pour tisser des liens avec les résidents et recueillir des informations sur les activités criminelles. La police travaillait avec les dirigeants locaux et les agents de Fica Vivo! pour faire appliquer la loi dans ces zones.

Ces efforts, qui ont commencé avec un projet pilote dans la zone des bidonvilles de Morro das Pedras, ont entraîné une baisse des taux d'homicides d'environ 50% dans chaque communauté. Dans l'ensemble, bien que les taux d'homicides aient généralement diminué dans la ville après 2004, lorsque la plupart de ces programmes ont été mis en œuvre, ces baisses se sont faites à un rythme plus rapide dans les zones à plus fort taux de criminalité dans la ville.

Tableau 5. Fica Vivo : GPZS et total des homicides*

Lieu	Année de mise en œuvre	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alto Vera Cruz et Taquaril	2005	18	54	53	67	63	36	31
Cabana do Pai Tomás	2005	14	36	26	16	16	12	11
Paulo VI et Ribeiro de Abreu	2005	19	26	39	57	52	29	23
Pedreira Prado Lopes	2004	9	11	5	61	23	14	9
Morro das Pedras et de Ventosa	2002	19	27	33	16	11	16	18
Ville de Belo Horizonte	-----	640	900	174	1284	1100	998	1002

* Données autorisées par le Centro de Estudos da Criminologia, Université fédérale de Minas Gerais; tableau publié par Enrique Desmond Arias et Mark Ungar, dans «Police communautaire et la crise de la sécurité citoyenne en Amérique latine», *Comparative Politics* 41: 4 (2009).

Il est important de souligner que ces programmes ont également fait face à de sérieux défis. Le programme Vivo Fica!, à cause de ses liens avec la police, a subi une forte résistance de la part des dirigeants des communautés dans lesquelles il était appliqué au départ. La police ne bénéficiait pas de la confiance des résidents et, dans certains cas, elle se comportait de manière abusive vis-à-vis d'eux. Enfin, les responsables de Fica Vivo! travaillèrent avec les résidents des communautés pour attirer l'attention des haut-gradés de la police et des hauts fonctionnaires sur les problèmes créés par un nombre restreint de policiers et mener à bien les réformes.

L'une des composantes clé de la réussite de cette réforme a été la capacité de la police à travailler de manière effective avec les officiels, aussi bien au niveau national qu'au niveau municipal. Dès 2002, les gouvernements nationaux et municipaux étaient contrôlés par une coalition électorale constituée par un gouvernement issu du principal parti d'opposition, le Parti Socio-démocrate Brésilien (PSDB) et par un Maire issu du Parti des Travailleurs (PT) au pouvoir. L'accord implicite entre les deux principaux courants politiques du pays permis à cette stratégie de ne pas devenir ce qu'un observateur a qualifié de « missile politique »¹¹⁹. Cela a permis au gouvernement de mettre en œuvre des réformes substantielles sans soulever trop de critiques. La réélection du Maire et du Gouverneur quelques années plus tard donna de la continuité à ces efforts, apportant ainsi la sécurité nécessaire à la police et aux élus pour la mise en œuvre de ces projets.

D. Gestion de l'environnement social, l'exemple de Bogotá

L'exemple de réussite le plus poignant en matière de lutte contre le crime en Amérique Latine est certainement celui de la Colombie, avec ses baisses drastiques des taux de criminalité dans plusieurs villes principales. L'exemple le plus détaillé et le mieux documenté de réduction de la criminalité en Colombie vient de Bogotá, la capitale du pays, dans laquelle une succession de maires ont pris les devants dans la mise en œuvre d'un ensemble de larges projets pour lutter contre le crime et améliorer la qualité de vie des huit millions d'habitants de cette ville. Les efforts du gouvernement au cours des années ont varié entre l'établissement des heures de fermeture des bars, la réduction du nombre d'armes à feu accessibles aux citoyens et la création des conseils de police locaux pour aider la police et les fonctionnaires à lutter contre le crime dans les quartiers.

Vers la fin des années 1990 et au début des années 1980 une série de réformes ont été mises en œuvre au niveau national pour démocratiser l'administration de la ville. Une loi de 1989 donna aux électeurs la possibilité de choisir leur maire. A partir du début des années 1990, plusieurs lois ont été mises en place pour créer des conseils locaux au niveau des arrondissements et pour créer des plans cadastraux à usage publique au niveau des villes, pour l'utilisation de la terre¹²⁰.

Au-delà de ces changements macro-économiques, les réformes ont été initiées, à l'origine, sous l'administration de Jaime Castro (1992-1994), qui avait commencé à décentraliser la gouvern-

119 Mercedes Hinton, *The State on the Streets: Police and Politics in Argentina and Brazil*, Lynne Rienner Press (Boulder), 2006.

120 Matias Sendoa Echanova, "Bogota at the Edge: Planning the Barrios," http://www.bogotalab.com/articles/bogota_edge.html, consulté le 25 juin 2009.

ance municipale, réformer les finances, et éradiquer la corruption¹²¹. Les vraies réformes en matière de sécurité ont commencé avec la première administration d'Antanas Mockus (1995-1997). L'essentiel des réformes engagées sous Mockus se fondaient sur l'idée selon laquelle le crime pouvait être contrôlé en transformant l'environnement social de la ville. Afin de transformer cet environnement, perçu de manière générale comme étant violent, il a instauré des heures de fermeture dans les bars, il a renvoyé les gens chez eux avant qu'ils ne deviennent violents, il a créé une nuit spéciale pour les femmes afin d'aborder les questions de violences domestiques. et il a instauré un programme de désarmement qui a diminué la circulation des armes à feu. Par ce biais, Mockus a cherché à comprendre par une approche épidémiologique les lieux et les circonstances des meurtres dans la ville afin de déployer plus efficacement la police¹²². Le successeur de Mockus, Enrique Peñalosa (1997-2000) a entrepris des réformes dans une direction différente, en se focalisant sur la restructuration du milieu urbain, afin de rendre la ville plus accessible pour ses habitants et réduire les conditions favorables à la violence.

L'innovation apportée par Peñalosa consistait à construire un système de transport rapide par bus, le Transmilenio, qui favorisa la réduction du trafic routier dans la ville et rendit l'espace plus accessible aux piétons. Il a également entrepris des efforts pour améliorer les parcs et réduire la dégradation des espaces publics. Ces initiatives ont eu lieu essentiellement à des endroits tels que le quartier d'El Cartucho, une zone du centre de Bogota, connue pour sa concentration d'activités criminelles. Dans cette zone, l'administration de Peñalosa a réaménagé un parc et mis en place un programme qui offrait des services sociaux à plusieurs sans-abris et toxicomanes, qui résidaient ou passaient par cette zone. Mockus et Peñalosa ont créé et établi des conseils de police communautaires dans toute la ville pour répondre aux préoccupations locales concernant le crime ; ils ont également œuvré pour offrir de nouvelles opportunités d'emplois aux personnes en marge de la société à travers le programme de guide civique. Les deux maires ont également réussi à procurer de nouvelles ressources à la police pour améliorer les enquêtes, la police de proximité et la détention¹²³.

Pour réaliser ces changements, les deux maires ont bâti une relation constructive avec la police. La police Colombienne est sous le contrôle du gouvernement national et les maires ont historiquement toujours joué un petit rôle en matière de sécurité publique. Les maires de Bogotá ont travaillé d'arrache-pied pour exercer un certain contrôle sur la police et travailler avec cette dernière afin de mettre en œuvre des politiques axées sur la résolution des problèmes dans la ville. Durant cette période, la police nationale colombienne a connu de vastes réformes, dont le but était d'améliorer la profession et son efficacité¹²⁴. Les réformes générales au niveau national ont probablement contribué à améliorer les activités de police dans les villes.

Lorsque ce processus de réforme avait commencé, le taux d'assassinats était d'environ 67 pour 100 000 habitants et au cours de la décennie qui a suivi, ce taux a chuté à environ 20 pour 100 000 habitants. Cette baisse spectaculaire a placé la ville bien en-dessous de la moyenne des taux d'homicides dans le pays.

121 Maria Victoria Llorente et Angela Rivas, "Case Study Reduction of Crime in Bogotá: A Decade of Citizen's Security Policies," *Community Based Crime and Violence Prevention in Urban Latin America and the Caribbean*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (Washington D.C.), 2005, 6-7.

122 Ibid, 7-8.

123 Ibid., 13-15.

124 Gonzalo de Francisco Z., "Armed Conflict and Public Security in Colombia", in John Bailey and Lucia Dammert eds., *Public Security and Police Reform in the Americas*, University of Pittsburgh Press (Pittsburgh), 2006, 104 .

Le succès des vastes réformes réalisées en Colombie était dû à plusieurs facteurs. Premièrement, il est clair qu'il existait une certaine cohérence au fil du temps. Les dirigeants de la ville ont eu beau changer, chaque administration a tenu à élaborer des politiques visant à améliorer la sécurité des citoyens. Deuxièmement, les réformes au niveau local et au niveau national ont eu lieu simultanément, ce qui a permis d'obtenir l'appui de la police pour le changement au niveau local. Troisièmement, de nets efforts ont été faits pour inclure la société, et pour créer un certain degré de responsabilité au niveau de la police vis-à-vis des exigences locales¹²⁵. Quatrièmement, ces réformes ont ciblé l'amélioration de la vie urbaine des citoyens comme outil d'amélioration de la sécurité publique de base. Cinquièmement, l'élaboration de ces réformes nécessite une compréhension approfondie de la répartition de la criminalité dans la ville, et une mise en œuvre de politiques publiques afin de lutter contre le crime.

Les réformes de Bogotá étaient exhaustives et ont radicalement changé la vie sociale. On ne sait pas laquelle de ces réformes spécifiques a eu le plus grand effet, mais il est essentiel de se rappeler qu'il n'y a pas de formule magique dans la mise en œuvre de réformes. Le succès émane d'une évaluation exhaustive des problèmes de la ville, de l'élaboration d'un ensemble de politiques pour y répondre, et de leur mise en œuvre au fil du temps à travers les administrations politiques subséquentes.

E. Afrique du Sud

D'autres efforts de réforme globale dans les pays en développement ont été évalués de la même manière que les programmes de Bogotá et de Belo Horizonte. Parmi les réformes importantes qui ont été soumises à un examen externe, il y a celles en Afrique du Sud, où la police a mis en œuvre une série de politiques intéressantes qui semblent avoir eu un succès dans la lutte contre les crimes violents.

La République d'Afrique du Sud a entamé un certain nombre de réformes policières sophistiquées depuis le passage au suffrage universel dans les années 1990. Les dirigeants politiques à partir de la transition post-apartheid, ont réalisé la nécessité de restructurer de manière substantielle les forces de police dans le pays, en passant d'une police caractérisée par la répression sélective, à une police axée sur la garantie de la sécurité à la population dans un contexte démocratique, tout en contrôlant de temps à autre les dissidences politiques¹²⁶. La police a été rebaptisée « Service de police sud-africain », et a cherché au début de son plan stratégique à réorienter ses activités vers des solutions communautaires¹²⁷. Afin de renforcer sa légitimité, le gouvernement s'est focalisé sur le renforcement des liens entre la police et la communauté. Il a entre autres initiatives, convoqué des réunions communautaires pour débattre des activités dans les commissariats de police. Ces réunions rassemblaient des représentants locaux, afin de créer un certain degré de responsabilité et d'aider à orienter la police vers la résolution des problèmes à travers des contacts avec les citoyens. Cette stratégie particulière a rencontré des difficultés importantes à cause de la résistance envers la police¹²⁸. Outre l'élaboration de stra-

125 Moncada, *Toward Democratic Policing in Colombia? Institutional Accountability through Lateral Reform*.

126 Mark Shaw, *Crime and Policing in Post-Apartheid South Africa: Transforming Under Fire*, Indiana University Press (Bloomington), 2002, p. 26.

127 Ibid., 26-27.

128 Ibid., 31.

tégies de police communautaire, le gouvernement sud-africain a également cherché à améliorer les activités de police en établissant une force nationale d'investigations plus puissante¹²⁹.

L'Afrique du Sud a connu des problèmes de crimes graves au cours des années qui ont suivi la transition. La police dans plusieurs zones du pays a connu d'énormes difficultés organisationnelles. Les taux de criminalité croissants ont causé une prolifération de groupes d'autodéfense puissants et ont poussé les segments les plus aisés de la population à rechercher la sécurité auprès des sociétés privées¹³⁰. La hausse de la criminalité et l'existence d'activités substantielles de grand banditisme ont contribué à ce qui fut par la suite perçu comme une situation de crise¹³¹.

Les forces de police du pays semblent faire un bon travail de suivi des crimes à travers les différentes municipalités mais de sérieuses questions se posent quant à la qualité des données¹³². Ces efforts de réduction de la criminalité dépendaient de plusieurs stratégies, visant à établir des liens étroits avec les communautés et à une meilleure utilisation des ressources nécessaires pour lutter contre la criminalité. Ces efforts étaient aussi fondés sur les liens étroits et positifs avec certains groupes de citoyens, les entreprises et des académiciens activement impliqués dans l'étude et l'analyse des programmes de la police¹³³.

En plus des centres de développement de la ville et des programmes de cartographie participative évoqués plus haut dans ce *Manuel*, l'Afrique du Sud a mis en place un certain nombre de réformes policières innovantes. Un exemple important de police communautaire et de résolution des conflits en Afrique du Sud est le modèle Zelethemba. Ce projet, mis en place à Worcester, près de Cape Town, visait à combler les déficits démocratiques de la police, à travers le renforcement des capacités locales et l'établissement de comités de paix communautaires composé de 5 à 20 membres qui tenaient des réunions pour résoudre les conflits¹³⁴. Ce programme a reçu un appui substantiel en Afrique du Sud et a été adopté en Argentine dans l'objectif de renforcer la démocratie locale, de prévenir et résoudre les conflits¹³⁵. Deux autres exemples importants sont : le Peace Corps, dans le Gauteng, une province autour de Johannesburg, et le Projet Paix et Développement, près de la ville du Cap Town, qui visent à intégrer les habitants dans les opérations de maintien de l'ordre. Ils ont bénéficié d'une importante aide internationale¹³⁶. Une autre approche adoptée par la police sud-africaine est celle de la police sectorielle. Dans le cadre de cette stratégie, les circonscriptions urbaines sont divisées en plusieurs secteurs. Chaque secteur est géré par un commandant spécifique, chargé de lutter contre la criminalité dans la zone,

129 Ibid., 131-136.

130 Ibid., 34-37, 96-101, 102-118.

131 Ibid., 83-101.

132 Anton du Plessis et Antoinette Louw, *Crime and Crime Prevention in South Africa: 10 Years After*, *Review canadienne de criminologie et de justice pénale*, avril 2005, p 428.

133 Ibid., 434-435.

134 Michael Kempa et Shearing Clifford, *Microscopic and Macroscopic responses to Inequalities in the Governance of Security: Respective Experiments in South Africa and Northern Ireland*, *Transformation* 49 (2002), p 33-37.

135 Ibid., 35-37, voir également Diana Gordon, *Transformation and Trouble: Crime Justice and Participation in Democratic South Africa*, University of Michigan (Ann Arbor), 2006, p 284.

136 John et Jean Comaroff, "Popular Justice in the New South Africa: Policing the Boundaries of Freedom," in *Legitimacy and Criminal Justice: International perspectives*, Tom Tyler ed., Russell Sage Foundation, p 284; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GTZ-Office Pretoria "Urban Conflict Management: Peace and Development Project," disponible sur <http://www.gtz.co.za>.

grâce aux échanges avec la communauté et grâce à la convocation d'un forum sur le crime au niveau local. Dans certains lieux, les forums sur le crime et les forums sur la police coexistent. Cette coexistence soulève plusieurs problèmes, notamment la délimitation de ces différents secteurs, et la collaboration entre chacun des commandants. Il ressort également de ces forums une certaine confusion sur le choix à faire, entre l'instauration d'une tactique répressive ou d'une stratégie plus préventive¹³⁷.

Plusieurs problèmes rencontrés par les réformes sud-africaines de police résultent des difficultés apparentes auxquelles la police est confrontée pour s'organiser efficacement et établir des liens avec un ensemble de communautés sur des larges territoires. Ceci peut en partie, provenir de la présence de puissantes organisations criminelles comparables à celles qui existent à Rio de Janeiro au Brésil, Cali en Colombie, et dans le nord du Mexique. La présence des groupes criminels bien organisés et dynamiques empêche des réponses substantielles de la police. En effet, le maintien de l'ordre ne se limite plus simplement à la mise en œuvre de politiques visant à limiter les activités criminelles, mais se transforme en une confrontation permanente avec les organismes capables de répondre aux actions policières¹³⁸. Cette situation peut être aggravée par l'émergence des sociétés de sécurité privées et des groupes d'autodéfense. Au fil des temps il y a eu des changements substantiels dans la manière dont le gouvernement a abordé la criminalité, partant d'un modèle communautaire pour tendre vers un modèle plus répressif.

F. Conclusions

Ce chapitre a examiné les programmes de réforme dans trois pays. Ces exemples prouvent l'efficacité de ces réformes axées sur l'amélioration des stratégies de la police et l'engagement social, dans la lutte contre la criminalité. Le chapitre suivant examinera les différents types de relations de collaboration et de gouvernance importantes dans la mise en œuvre de ces types de stratégies.

ENCADRÉ 14. LEÇONS PRINCIPALES TIRÉES DU CHAPITRE 6:

- La réforme efficace consiste à bâtir des coalitions locales en appui à ladite réforme.
- Une police efficace implique un engagement avec la société civile, l'évaluation globale des problèmes, des données fiables, l'élaboration de politiques pour résoudre les problèmes, et leur mise en œuvre au fil des temps et à travers différentes administrations politiques.

137 Millicent Maroga, "Sector Policing: What are the Challenges?" Centre for the Study of Violence and Reconciliation Working Paper, <http://www.csvr.org.za/docs/policing/sectorpolicing.pdf>; Bill Dixon and Janine Rauch, *Sector Policing: Origins and Prospects*, Monograph 97, Institute of Security Studies 2004, p 58.

138 Michael Kenney, *From Pablo to Osama*; Enrique Desmond Arias, *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro: Trafficking, Networks, and Public Security*, University of North Carolina Press (Chapel Hill), 2006.

VII. Le rôle de la police dans la planification et la gestion urbaine pour des espaces urbains plus sûrs

Comme le chapitre précédent l'a clarifié, concevoir constructivement la lutte contre la criminalité va bien au-delà d'une simple réponse aux incidents criminels ou même de l'élaboration de réponses aux problèmes de criminalité spécifiques, tels que les vols ou braquages de voitures dans un quartier. Au contraire, faire face à la criminalité implique une réflexion sur la nature de l'espace public, sur la manière dont la population utilise l'espace public et la nature des relations entre les groupes sociaux, ainsi qu'entre les citoyens et l'État. Ce sont des questions de grande envergure, qui sont au cœur de la gouvernance des zones urbaines et bien que la police joue un rôle important dans la formulation de réponses et la mise en œuvre des directives politiques, elle ne peut pas affronter ces problèmes toute seule. La police, en tant qu'institution, ne dispose pas d'un fonctionnement, lui permettant de faire face à ce type de problèmes. La police ne devrait pas s'engager dans une planification urbaine de grande envergure ou dans une restructuration des relations entre l'État et la société. Trop souvent, comme le remarquent plusieurs policiers, les forces de sécurité sont requises par des élus, pour faire face aux conséquences violentes découlant d'une planification pauvre et des résultats de mauvais choix économiques et politiques. Les policiers sont alors plongés dans des situations politiques difficiles, qui les éloignent de la population qu'ils sont sensés protéger, et qui les découragent. De nos jours, la police est contrainte d'aller dans la rue pour mettre en œuvre des directives, qui contribuent guère à résoudre les problèmes sous-jacents aux crimes, mais qui souvent nuisent à l'efficacité et à la cohérence de la police en tant qu'institution. La police peut, cependant, faire face au cas par cas avec les problèmes spécifiques des structures urbaines et peut essayer de désamorcer les tensions et les conflits intergroupes entre les citoyens et les fonctionnaires du gouvernement. La police peut également participer à des commissions de planification et utiliser son expérience dans le domaine du crime pour dialoguer avec les officiers municipaux sur les questions de planification. Ce chapitre se focalise sur ces interactions. Le chapitre décrit les différentes manières dont la sécurité peut émerger à travers les processus de gouvernance. La discussion dans ce chapitre ne doit pas être considérée comme exhaustive ou exclure d'autres approches novatrices.

A. Définitions

Réforme institutionnelle. Changements dans la structure de l'organisation policière elle-même tels que les réformes dans la structure de commandement, de formation et de carrière.

Décentralisation. Processus par lequel le contrôle est réparti des haut-commandants aux acteurs de niveaux inférieurs.

Politique de sécurité intégrée. Ce sont des politiques où les réformes se focalisent non seulement sur la restructuration, l'amélioration ou la réorganisation des institutions policières, mais qui engagent également une série de secteurs administratifs contribuant à l'élaboration des politiques dans ce domaine.

B. Crime et consensus politique

Les villes dans plusieurs pays à revenu faible et intermédiaire ont connu une augmentation de la violence au cours des vingt dernières années. Les raisons principales sont la prolifération des armes de petits calibres et la multiplication des frontières poreuses et des conflits civils, qui ont permis aux particuliers d'obtenir facilement des armes. Pourtant, quelques années auparavant, ces armes étaient uniquement détenues par la police et les forces armées. Ce problème est exacerbé par les changements technologiques et économiques. Ces changements ont considérablement accru les flux du commerce légal et illégal, et l'urbanisation incontrôlée dans certains pays, qui connaissent des difficultés pour mettre en œuvre des politiques efficaces, afin de gérer l'accroissement de la population. Tout cela s'est produit dans un environnement d'ajustement économique et de pénuries dans plusieurs pays, contraignant une grande partie de la population à se diriger vers les secteurs informels et illégaux de l'économie. Le gouvernement a également vu ses ressources diminuées, ce qui restreint ses capacités pour élaborer des programmes sociaux et pour veiller à l'application des lois. Les résultats se traduisent souvent par une corruption généralisée et hors du contrôle de la police.

La lutte contre la criminalité est difficile dans ces circonstances, mais elle peut être réalisée grâce à l'élaboration de politiques ciblées et de stratégies policières. Il existe un certain nombre d'approches et de stratégies judicieuses. Certaines ont été évoquées dans le présent *Manuel*. Dans plusieurs pays, la police en a mis en œuvre avec succès. Ces mesures reposent, cependant, sur un degré de consensus politique.

Même s'il n'existe pas de large consensus, la police peut tout de même adopter certaines de ces politiques discutées dans le présent Manuel. Premièrement, la police peut élaborer des projets pilotes dans différentes zones de la ville. Si le résultat est fructueux, ces projets peuvent servir d'argument pour convaincre les officiers hauts gradés d'apporter leur soutien à la mise en œuvre de mesures complémentaires. Deuxièmement, la police peut constituer une base de données, permettant par la suite d'évaluer ces politiques. La police peut collaborer avec les représentants de police des villes voisines, en vue d'établir ces données et d'accroître les ressources, facilitant l'élaboration et la mise en œuvre de politiques. Troisièmement, la police peut travailler avec d'autres acteurs du secteur public et l'État, pour faire quelques modifications structurelles, qui entraîneront une baisse des taux de criminalité. Quatrièmement, le gouvernement peut soutenir les efforts de la police, en élaborant un consensus politique plus large autour de ces réformes. La police est essentielle dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces réformes. Le soutien implique une collaboration de la police et des fonctionnaires municipaux dans la réalisation de projets pilotes, dans l'élaboration de données pour évaluer les programmes, et dans la formation d'alliances avec des hommes politiques et des groupes de la société civile, favorisant la réforme et l'utilisation de savoir-faire pour proposer des réformes plus vastes.

ENCADRÉ 15. STRATÉGIES POUR UN CONSENSUS POLITIQUE

- Bâtir des projets de démonstration
- Développer des données / élaborer des bases de données
- Développer les réseaux avec les réformateurs des États et de la société civile
- Utilisation des savoir-faire pour promouvoir de plus larges réformes

C. Structure des organisations de police et décentralisation

Comme indiqué précédemment, les forces de police à travers le monde sont organisées de différentes manières¹³⁹. L'existence de différentes organisations policières signifie que les forces de police peuvent entretenir des relations adaptées à chaque ville. Aux États-Unis par exemple, l'identité de la force de police est entièrement liée à la fierté, aux pratiques et à la culture civile locale¹⁴⁰. Les policiers proviennent de la population locale. Ils ont souvent passé toute leur vie dans la zone métropolitaine. Les possibilités directes de promotions n'existent que dans cette force de police ou, exceptionnellement, dans les forces de police des villes voisines. Si un agent de police souhaite travailler dans une autre ville, il doit alors passer l'examen du service civil concerné. Par conséquent, les policiers développent une culture ferme associée à une connaissance approfondie d'une ville et à une relation étroite avec la structure politique de la ville. Quand une force de police est administrée à l'échelle nationale, une relation différente émerge. Les policiers ont la possibilité d'être promu en allant dans d'autres villes du pays et, par conséquent, d'avoir moins de connaissances approfondies des particularités de la ville où ils travaillent, mais des connaissances plus élargies sur les questions d'application de la loi. En outre, les policiers travaillant dans une force nationale sont susceptibles de répondre directement aux agents du gouvernement national. Les relations dans ces cas avec les responsables politiques locaux sont complexes et difficiles à gérer. Les forces au niveau national possèdent quelques avantages distincts, à savoir, la réalisation d'économies d'échelles, une meilleure coordination entre les polices des différentes juridictions et une plus grande souplesse dans l'élaboration et la mise en œuvre de vastes changements dans la stratégie policière nationale.

Étant donné le rôle de la réforme policière dans les zones urbaines, la police et les décideurs politiques doivent savoir, quelle force de police a le pouvoir d'agir dans ces espaces, et comment utiliser au mieux ses capacités de promotion des réformes. Les forces organisées au niveau national sont susceptibles d'avoir le savoir-faire dans un ensemble de zones urbaines ainsi qu'un réseau plus étendu de contacts internationaux. En conséquence, elles sont susceptibles d'avoir accès à des informations plus récentes sur les nouvelles stratégies de police. Si une force nationale est directement chargée des activités de police au niveau local, elle devrait trouver les moyens de développer le savoir-faire et de le transmettre aux commandants locaux. Ces commandants locaux auraient alors besoin de travailler avec les responsables politiques locaux compétents chargés des questions telles que l'aménagement urbain pour mettre en œuvre des politiques. En Colombie par exemple, la police nationale opérant dans les villes doit être prête à réagir rapide-

139 Philip L. Reichel, *Comparative Criminal Justice Systems: A Topical Approach* (5th Edition), Pearson Prentice Hall (Upper Saddle River, NJ), 2008, p 210.

140 Sur ceci, voir Paul Chevigny, *Edge of the Knife: Police Violence in the Americas*, New Press (New York), 1997.

ment aux mesures politiques locales pour mettre en œuvre les réformes. Alternativement, lorsque les forces au niveau national ont peu de responsabilité par rapport aux activités de police locale, la police nationale doit alors développer des stratégies spécifiques pour transmettre des idées de réforme urbaine à la police locale. Cela peut impliquer des programmes de formation ou des réunions entre la police nationale et la police locale, telles que celles entreprises par le Federal Bureau of Investigation des États-Unis¹⁴¹.

Alternativement, la police locale a une connaissance approfondie des zones où elle opère et est bien placée pour mettre en œuvre les types de programmes présentés dans ce document. Les défis rencontrés par les forces locales sont souvent liées à des préoccupations sectorielles. Par ailleurs, elles ont un contact plus limité avec les autres forces et avec les entités internationales. Les forces locales, qui cherchent à mettre en œuvre des nouveaux programmes, délèguent souvent quelques agents pour apprendre de nouvelles techniques, afin de les transmettre ensuite à d'autres agents des forces. Ces agents peuvent avoir du mal à adapter les programmes d'autres villes aux situations qu'ils rencontrent. Ces efforts sont difficiles mais la police locale connaît les spécificités de sa propre ville et est bien placée pour adapter les programmes à ces circonstances. Un autre défi de ces programmes consiste en la relation souvent complexe entre les dirigeants politiques locaux et la police. Si les autorités locales résistent au changement, la police aura des difficultés à développer et participer à des réformes urbaines plus larges pour éradiquer la criminalité.

Le fédéralisme et la sécurité

Comme ce *Manuel* l'a suggéré, le contrôle local peut fournir d'importantes innovations en matière de sécurité publique. Une des stratégies pour traiter des questions de sécurité consiste à déléguer certaines questions provenant du niveau national aux gouvernements régionaux et municipaux. Comme le montre le cas de Bogota, renforcer le contrôle local pour assurer la sécurité, peut aider à traiter efficacement les problèmes identifiés par les pouvoirs publics locaux. Cela permet aussi d'intégrer les mesures préventives disponibles dans les programmes/ efforts de sécurité élaborés par les entités publiques locales.

Un élément essentiel dans la mise en œuvre des politiques abordées dans ce *Manuel* est la décentralisation des questions de sécurité au niveau des institutions locales. Bien que la responsabilité primaire des activités de police incombe aux gouvernements nationaux, des moyens devraient être trouvés, pour autoriser la délivrance d'un mandat aux gouvernements locaux, afin qu'ils prennent eux-mêmes les décisions en matière de sécurité. Cela peut signifier le placement d'unités de police sous le commandement des maires, ou la collecte de fonds pour aider les maires à embaucher des agents de sécurité, qui travailleraient pour le gouvernement local.

L'urbanisation et la sécurité

L'une des problématiques de gouvernance que ce *Manuel* souligne, est l'idée selon laquelle une planification urbaine et une gestion active et effective de l'espace, contribuent à l'amélioration du niveau de sécurité. A la base, la plupart des dirigeants et des gestionnaires locaux doivent développer des institutions à travers lesquelles les préoccupations liées à la sécurité sont incluses

141 Federal Bureau of Investigation Site Web, <http://www.fbi.gov/hq/td/academy/na/na.htm>.

dans le développement de la politique de la ville. Les commissions de planification au niveau des quartiers et des municipalités travailleront de manière plus efficace pour assurer la sécurité, si les agents possédant le savoir-faire dans ce domaine sont inclus dans les décisions. Les plans de conception de l'urbanisme ne devraient pas seulement refléter les préoccupations sécuritaires d'utilisation, comprises dans les codes de prévention des incendies, mais devraient également inclure les moyens, qui permettraient de garantir efficacement la sécurité des usagers. Ces plans peuvent inclure un éclairage adéquat et la mise en place de rues piétonnes pour assurer la visibilité et une sortie facile.

La sécurité va cependant au-delà de la planification. Comme mentionné tout au long du *Manuel*, la protection des droits des citoyens nécessite une gestion active, collaborative et engagée des lieux publics. Même le bâtiment ou le parc le mieux conçu, laissé à l'abandon ou en mauvais état, peut présenter des risques pour les citoyens. Une des fonctions principales de la police est de sensibiliser les gestionnaires de ces espaces et les fonctionnaires municipaux, sur l'évolution des problèmes dans les différents secteurs de la ville. Si un nombre élevé d'agressions est signalé dans un parc ou un marché, les agents de police doivent s'assurer que cette information parvienne aux gestionnaires de ces espaces et aux dirigeants locaux. Cette première information doit servir de base pour la planification des solutions, qui peuvent impliquer un déploiement accru des ressources de la police, et pour la décision d'intervention dans ces espaces. La création de comités locaux, qui réunissent la police, les fonctionnaires de l'Etat, et les dirigeants locaux dans différents domaines pour discuter des questions de sécurité dans ces endroits peut faciliter ces mesures de planification. Ces réunions doivent couvrir un espace suffisamment limité en milieu urbain pour que les individus prenant part à la réunion y trouvent leurs intérêts. Elles doivent se tenir régulièrement selon un calendrier pratique pour ceux qui travaillent dans le groupe.

Gouvernance et sécurité urbaine au niveau régional

La mondialisation et la régionalisation croissante des activités criminelles représentent des défis importants auxquels sont confrontées les politiques en matière de justice pénale. L'amélioration des transports et des communications permet aux individus de commettre des crimes sur un vaste territoire. Exercer des activités de police sur une route ou une gare routière, à plusieurs kilomètres hors de la ville, peut permettre de contrôler plus efficacement et à moindre coût le trafic de drogue dans le quartier, qu'une présence policière locale intensive. Cependant, ces lieux peuvent ne pas relever de la compétence des fonctionnaires municipaux et de la police, rendant alors nécessaire une activité de prévention locale, beaucoup plus coûteuse.

Répondre efficacement à ces types de défis consiste à construire des réseaux de gouvernance et de coalitions, qui dépassent les contraintes individuelles de chaque ville. Dans plusieurs pays, les forces de police opèrent au niveau national en facilitant les efforts au niveau régional des mesures anti-crime, mais, même dans ces circonstances, la police doit établir des relations avec différents gouvernements municipaux, souvent dirigés par des partis politiques rivaux, en vue de soutenir les initiatives en matière de sécurité urbaine. Un moyen efficace pour surmonter cette tension est de construire de plus larges coalitions régionales avec les acteurs civiques des villes qui peuvent examiner les impacts de la police locale et les enjeux urbains sur les problèmes d'une grande zone métropolitaine. En cas de zones fortement urbanisées, les gouvernements peuvent aider dans ce processus.

Ces efforts peuvent être entrepris grâce à plusieurs stratégies. À un premier niveau une autorité supérieure gouvernementale peut entreprendre de former un gouvernement régional ou un Conseil de la société civile pour répondre à ces questions. Les groupes de la société civile et les associations d'entreprises, répartis sur un ensemble d'agglomérations urbaines, sont des acteurs clés pour aborder ces questions. Contrairement aux gouvernements urbains, les entreprises ne sont pas nécessairement limitées par des préoccupations territoriales, et peuvent, bien au contraire, avoir une vision plus large, de la manière dont les problèmes affectant leurs opérations, sont répartis dans les différentes zones urbaines. Alternativement, si plusieurs villes d'une même région sont confrontées à un ensemble de problèmes, elles peuvent travailler ensemble en vue d'élaborer des programmes d'application de la loi, et demander aux autorités supérieures du gouvernement, de répondre à leurs préoccupations.

Les Partenariats public-privé (PPP) dans les initiatives de sécurité

L'un des domaines d'innovation dans les stratégies de politique publique est la création de partenariats public-privé. Ces PPP mobilisent des ressources publiques et privées permettant d'atteindre des résultats, qui seraient difficiles à réaliser de manière autonome. Ces mesures sont mises en place lorsque les États et les entreprises ne possèdent pas eux-mêmes les ressources pour soutenir un effort de construction. Alternativement, dans certains domaines comme la santé, ces PPP impliquent la collaboration des entités publiques et privées pour promouvoir la prestation de services et l'éducation¹⁴².

Un PPP peut aider de plusieurs manières dans le domaine de la sécurité. Ce *Manuel* a présenté une série de domaines qui pourraient bénéficier de ce type de projet. Par exemple, si une ville, en raison de conditions structurelles, est confrontée à un niveau élevé de criminalité, les pouvoirs publics municipaux pourraient établir un partenariat avec les sociétés locales. Ce PPP aiderait à financer plusieurs améliorations structurelles, qui pourraient réduire la criminalité dirigée contre des entreprises. Alternativement, comme avec le Programme de Naivasha au Kenya, les chefs d'entreprises et la police sous financée, pourraient conclure un accord avec lequel les entreprises financeraient une partie supplémentaire des opérations de police, soutenues par une plateforme non-lucrative, de manière à assurer à la fois la responsabilité et l'indépendance de la police. De même, le « city improvement districts projec » (stratégies de revitalisation urbaine) en Afrique du Sud (Projet de développement des quartiers de la ville) rassemble la police, les organismes gouvernementaux et les entreprises en vue d'assurer la sécurité dans certaines zones.

Ces mesures constituent d'importantes opportunités pour mobiliser davantage de financements pour les activités de police et pour la création de partenariats durables entre la police et le secteur public, qui pourraient favoriser une plus grande sécurité. Parallèlement, ces efforts doivent être soigneusement élaborés pour éviter que la police ait l'air d'extorquer les ressources des entreprises et pour éviter que des préoccupations financières n'amènent la police à tomber sous la domination des intérêts privés. La transparence et la surveillance de tierces parties sont des éléments importants pour éviter ces dangers.

142 Papkalla, Ute et Gesa Kupfer, "HIV-related Public-Private Partnerships and Health Systems Strengthening," Joint United Nations Program on HIV/AIDS (Genève), 2009" Projet mene conjointement avec le programme des nations Unies sur HIV/AIDS, document UNAIDS/09.26E/JC1721E .

Initiatives de gouvernance participative et sécuritaire

L'une des innovations les plus importantes dans la gouvernance urbaine au cours des quinze dernières années a été l'évolution des stratégies de gouvernance participative. L'effort le plus important s'est sans doute traduit par les mesures de budgétisation participatives développées dans l'État de Rio Grande do Sul au Brésil, et plus tard appliquées dans un grand nombre d'autres États dans ce pays ainsi que dans beaucoup d'autres pays, dont l'Équateur, l'Espagne et le Venezuela. Il existe également un éventail d'autres stratégies de gouvernance participative, développées dans d'autres pays, tels que le système Panchayat de Mumbai en Inde, les techniques de planification décentralisées dans le Kerala en Inde, le système de Barangay aux Philippines, et les programmes de conversation sur l'habitat aux États-Unis¹⁴³.

Au fond, ces stratégies visent à faire participer la population dans la prise de décision et la gouvernance locale, afin d'intégrer les connaissances du territoire dans l'élaboration des politiques et de créer un enjeu populaire dans la politique. Ceci est réalisé en offrant des opportunités publiques à la population et ses représentants. Ils peuvent s'exprimer sur les politiques publiques, et participer activement dans les prises de décisions sur l'orientation de ces politiques. Dans les programmes de budget participatif au Brésil, les assemblées locales se réunissent pour décider des dépenses dans certains domaines. Les décisions sont transmises au plus haut niveau des conseillers élus traitant du budget. De même, dans le Kerala, en Inde, les grama sabhas (assemblées de circonscription) se réunissent pour discuter des priorités politiques locales, qui sont ensuite incorporées dans les plans de développement des institutions de gouvernance situées à un échelon plus élevé¹⁴⁴.

Relativement peu d'efforts ont été faits pour appliquer ces stratégies au domaine de la sécurité, mais il existe certaines lignes d'actions claires pouvant être adoptées en vue de faire avancer ces efforts dans cette direction. Tout d'abord, comme cela s'est produit à Medellín, la participation des combattants démobilisés dans le processus de décisions budgétaire locale peut aider à prendre en compte les points de vues de ces combattants dans la vie politique locale. Ces terrains de négociations entre les différents acteurs locaux, peuvent créer les conditions adéquates pour faciliter la réinsertion des groupes et pour rechercher des solutions aux conflits locaux. Deuxièmement, sur cette base, les groupes locaux peuvent être intégrés aux procédures de médiation des conflits. Créer des assemblées locales parrainées et soutenues par le gouvernement, peut aider à rapprocher les communautés pour trouver un consensus local sur la justice et les questions de sécurité, afin de réduire la criminalité locale. Troisièmement, il y a peu de raisons pour lesquelles une partie du budget de la sécurité locale ne peut pas être mis entre les mains des résidents du quartier. Par exemple, une portion du budget de lutte contre le crime, pourrait être dépensée comme le souhaitent les comités locaux de budgétisation. Enfin, la police et d'autres responsables gouvernementaux travaillant sur la sécurité, pourraient faire des présentations lors de réunions de budgétisation participative où ils pourraient apporter leur savoir-faire pour aider les groupes locaux à décider comment dépenser une partie de leur budget local en vue d'améliorer la sécurité.

143 Pour un aperçu général du développement de programmes de gouvernance participative voir Archon Fung et Eric Olin Wright eds, *Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*, Verso (Londres), 2003.

144 Voir MC Thomas Issac et Patrick Heller, "Democracy and Development: Decentralized Planning in Kerala," in Archon Fung and Eric Olin Wright eds., *Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*, Verso (London), 2003, pp. 78-80.

D. Les Organisations de la garde locale (la police)

Dans certaines régions, où une force de police nationale a pour responsabilité première de veiller sur l'application des lois, les administrations municipales, ont mis en place une garde ou un service de police municipale alternatif. Cette garde locale est placée sous le contrôle direct du gouvernement local. Elle est souvent désarmée et est principalement chargée de l'application des règles locales et de la protection des espaces et bâtiments publics, notamment l'hôtel de ville, les écoles et les parcs. Bien que la portée réelle des pouvoirs de police accordés à ces forces soit assez limitée, elles ont souvent accès à plusieurs ressources nécessaires pour lutter contre le crime puisque les outils de prévention sont dans les mains du gouvernement local.

Ces forces souvent désarmées peuvent jouer un rôle novateur dans la sécurisation du milieu urbain, en abordant la question de sécurité selon la perspective des responsables municipaux. Ces agents focalisés au niveau local, peuvent s'engager dans une série d'activités de prévention telles que l'éducation et la sensibilisation dans les écoles, la formation, la le contrôle et le soutien aux groupes de surveillance de quartier, la participation à des réunions de planification urbaine et à des réunions de travail, avec les utilisateurs et gestionnaires des espaces publics, pour s'assurer de certains éléments, tels que la présence de lampadaires ou l'égoutage de feuillage adéquats, afin de créer des espaces sûrs.

En tant qu'agents en uniforme, ces forces peuvent servir de liaison importante entre les différents secteurs de gouvernance. Elles peuvent aider à relayer les préoccupations de l'Etat et de la police nationale, à des agents locaux et aux habitants de la ville. Elles peuvent aussi aider à relayer les préoccupations des responsables de la ville aux agents de police au niveau étatique et fédéral. Ce qui est sans doute plus important est le fait que cette force puisse mettre en œuvre des techniques innovantes de prévention, ce que les simples forces de l'ordre ne peuvent pas faire. Les ressources dont disposent ces agents peuvent permettre à la ville d'entreprendre des programmes de recherche visant à connaître les points chauds et les préoccupations des résidents et à élaborer des solutions en réponse à ces questions.

Ces types d'organisations ont été mises en place dans plusieurs localités au Brésil, en Tanzanie et au Burkina Faso. Bien que ces types de groupes prévoient la possibilité de nouvelles stratégies pour gérer le milieu urbain, ils sont confrontés aux mêmes multiples problèmes que les organisations traditionnelles de la police. La surveillance de ces groupes est essentielle à leur bon fonctionnement.

E. Les groupes de surveillance communautaire

Une autre stratégie pour rassembler les représentants du gouvernement, la police et l'ensemble de la société, peut passer par la formation et le soutien des organisations locales de sécurité. L'inefficacité relative de la police dans certaines villes à revenu faible et intermédiaire a conduit à la création de groupes, cherchant à maintenir l'ordre dans leurs propres quartiers, à travers des patrouilles régulières et l'arrestation des coupables. En créant une présence locale qui proscrie le crime, et en construisant des canaux par lesquels les communautés peuvent rechercher localement des solutions pertinentes aux problèmes de criminalité, ces groupes peuvent être extrêmement efficaces dans l'application de la loi dans des situations où les ressources de police sont rares. Ils peuvent aussi servir d'intermédiaires importants entre les résidents et la po-

lice. Les résidents peuvent exprimer leurs préoccupations, et la police peut mettre en œuvre de nouvelles stratégies d'application de la loi. Leur travail permet de renforcer les connaissances locales. En collaboration avec la police, ces connaissances sont ensuite mises à exécution, pour lutter contre la criminalité locale. De plus, ces groupes peuvent participer à des commissions de planification qui facilitent la cartographie et la conception des espaces qui sont, par leur nature, plus sûrs.

Même les groupes de surveillance communautaire bien organisés et connaissant un certain succès dans leur entreprise, peuvent toutefois être confrontés à des défis énormes et qui parfois sont préjudiciables à la justice et à l'État de droit. Un exemple de cette situation est la Sungusungu en Tanzanie. Ces organisations, initialement formées en dehors de la loi de l'État, mais finalement légalisées à travers le statut de milice, ont eu un certain succès dans la lutte contre la criminalité dans certaines régions de Tanzanie. Ces efforts ont réussi grâce à la présence de ces groupes dans la zone métropolitaine de Dar es Salaam et à leur collaboration avec la police¹⁴⁵. En d'autres termes, les milices de Sungusungu ont placé davantage de personnel chargé de l'application de la loi dans la rue. Néanmoins, ces groupes sont accusés d'exécuter certains jugements sommaires et de ne pas respecter l'application de la loi. Ces groupes et d'autres milices en Tanzanie représentent des défis importants pour l'État de droit, s'ils ne sont pas administrés et coordonnés efficacement par la police¹⁴⁶. Si des groupes locaux de surveillance apportent un soutien supplémentaire important à la police, ils doivent cependant opérer dans la légalité et appuyer les activités de la police en général.

F. Les Politiques urbaines intégrées et la Police

La discussion ci-dessus montre qu'instaurer l'ordre dans les grandes villes consiste à amener la police dans des profondes discussions en matière de politiques. Bien que le rôle principal de la police reste toujours l'application des lois et les mesures d'enquêtes au quotidien, la police a un rôle à jouer dans les discussions sur la structure des espaces urbains. La police et les services d'incendies devraient participer à la planification et l'administration urbaine à grande échelle. La police a également un rôle à jouer au niveau local par rapport aux modifications des règlements appliqués dans les quartiers, aux changements dans les parcs, et à la délivrance des licences/ permis d'exploitation de commerces. Les consultations permanentes avec la police à ces niveaux sont essentielles au développement des pratiques urbaines, qui protègent de manière adéquate la population.

La police doit cependant veiller à ne pas dépasser les limites de son savoir-faire. Le rôle de la police n'est pas de dire aux autorités comment construire des espaces urbains ou de décider si les individus ont le droit de s'exprimer. Il s'agit plutôt d'appliquer efficacement la loi et d'apporter aux autorités municipales et aux groupes de travail son savoir-faire dans le domaine de la lutte contre le crime, en vue de mieux sécuriser la ville. La police devrait développer un savoir-faire particulier dans les relations communautaires pour soutenir ces efforts afin de pouvoir participer à ces discussions au niveau local.

145 ONU-Habitat, *Crime and Policing Issues in Dar Es Salaam Tanzania Focusing On: Community Neighborhood Watch Groups ("Sungusungu")* document présenté à la 1ère Conférence exécutive sub saharienne de la police, International Association of Chiefs of Police (IACP), Durba Afrique du Sud, 27 au 30 août, 2000, pp. 41-49, http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1825_12883_sungusungu.pdf.

146 Commonwealth Human Rights Initiative, *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Tanzania*, Commonwealth Human Rights Initiative (New Delhi), 2006, p 20-21.

Un volet de cette planification consiste à faire travailler la police avec les administrateurs de la ville, pour obtenir des résultats dans le domaine de la sécurité. La police et les dirigeants de la ville doivent utiliser des informations sur la ville afin de déterminer les meilleures politiques à mettre en œuvre. Les données permettent à la police de savoir quelles sont les concepts qui fonctionnent et quels sont ceux qui ne fonctionnent pas.

Le rôle de la police dans des partenariats locaux, cependant, va au-delà de ceci. La police travaille aussi avec les autorités locales sur des questions telles que la prévention des nuisances publiques et l'application des règles. Ces efforts nécessitent de bonnes relations professionnelles entre la police et les autorités locales, ainsi que la notion dans la police de la manière dont ces mesures contribuent à la sécurité du public en général. L'approche des activités de police par les «fenêtres brisées» montre que des activités de police rigoureuses dans l'application des règles et contre les nuisances publiques, peuvent contribuer à maintenir un environnement à faible taux de criminalité. La police, cependant, a besoin d'être prudente dans la poursuite de ces types d'activités. La police doit travailler avec les autorités locales. Elle doit également s'assurer que ces mesures constituent une utilisation efficace des ressources policières.

Mettre en œuvre une bonne politique de police et obtenir le respect de la réglementation locale consiste à travailler avec des groupes organisés de la société civile ainsi qu'avec l'Etat. Plusieurs quartiers dans les villes ont des associations de société civile bien organisées. Cela est particulièrement vrai dans les quartiers construits de façon anarchique, qui ne respectent pas la loi, et qui dépendent de structures autonomes de réglementation pour résoudre les conflits locaux. Dans ces cas, il est essentiel que la police collabore avec les groupes de citoyens locaux pour maintenir l'ordre et assurer le respect de la réglementation municipale. Cela implique des réunions régulières avec les dirigeants locaux et, dans certains cas, le recours à des intermédiaires pour faciliter les négociations. Ces initiatives peuvent aider à renforcer le soutien social dans la mise en œuvre d'arrêtés municipaux, et peuvent créer des conditions qui, au fil du temps, améliorent les relations que la police entretient avec les citoyens.

G. Préoccupations d'ordre régional

Les conditions de gouvernance et de maintien de l'ordre varient considérablement entre les villes, les régions et les pays. Comme mentionné précédemment, bon nombre des théories, des approches et des stratégies décrites dans ce *Manuel* ont été initiées dans des villes en Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest. Les efforts déployés pour mettre en œuvre ces initiatives doivent s'effectuer dans les contextes spécifiques municipaux, régionaux et nationaux. Ce qui suit est une discussion de quelques considérations d'ordre régional, qu'il est important d'observer lorsque les forces de police cherchent à développer des stratégies efficaces de police en milieu urbain.

Au cours du dernier quart de siècle, l'Amérique latine et les Caraïbes ont connu une crise dramatique, touchant la sécurité des citoyens, qui fut générée par la transition vers un système démocratique du régime autoritaire. Cette crise s'est traduite par de graves problèmes d'inégalité des richesses, et l'expansion rapide de l'industrie de la cocaïne andine. Les trafics internationaux de drogues, qui ont lieu dans cette région, sont souvent les moteurs principaux des problèmes que rencontre la justice pénale dans la région. La Colombie, par exemple est à la fois un producteur de cocaïne et un centre historique pour la commercialisation de ce produit créant la

violence dans les zones rurales et urbaines. La Jamaïque et le Brésil sont les deux grands sites de transbordement de drogues vers l’Afrique, l’Europe et les États-Unis. Là-bas, les villes ayant des grandes installations portuaires font face à des violences importantes liées au trafic de drogues. À cela s’ajoute la criminalité et les conflits qui existent en milieu rural. Enfin, le Mexique est le pays où s’organisent de grandes opérations de contrebandes par voie terrestre vers les États-Unis, la criminalité dans ce pays étant principalement organisée pour contrôler les villes et les points stratégiques de passage, utilisés pour le trafic de drogues.

L’Amérique latine, cependant, possède des institutions étatiques relativement robustes, capables de percevoir les taxes et de fournir certains services sociaux de base aux citoyens. La police continue d’appliquer certaines pratiques autoritaires héritées de l’ère précédente, mais la plupart des organisations de police ont montré que dans certains cas, elles pouvaient mettre en œuvre efficacement les réformes des politiques. Les responsables de police et le gouvernement ont la capacité et les ressources pour développer de nouvelles techniques de gestion et d’appliquer de nouvelles politiques et programmes au profit de la population. Dans le domaine des transports, par exemple, certaines villes d’Amérique latine ont été les pionniers des innovations dans des systèmes de transport rapide par bus, qui ont été influents dans le monde¹⁴⁷.

Tout cela suggère que plusieurs forces de police d’Amérique latine ont la capacité de mettre en œuvre bon nombre des suggestions dans ce *Manuel*. Cependant, deux problèmes majeurs à la mise en œuvre d’une réforme efficace se font ressentir. Le premier est un manque de consensus politique en matière de réformes. Aucune mesure ne peut réussir sans une sorte de coalition cohérente favorable à des réformes. La police ne peut pas bâtir les liens dont elle a besoin avec les organismes d’État et la société si son rôle est perçu comme limité aux actions répressives favorisées par certains groupes au pouvoir. Pire encore, si les agents de police croient que les élections pourraient changer radicalement la politique de sécurité, ils seront peu susceptibles de soutenir des réformes substantielles de peur que cela ait un impact négatif sur leur position après les élections. Le deuxième problème est que les inégalités considérables et les niveaux élevés de la grande criminalité ont créé des situations dans plusieurs pays du continent, qui ont conduit certains groupes criminels à prendre le contrôle des quartiers dans les grandes villes. Bien que cette situation varie au fil du temps selon les pays et les villes, elle détourne substantiellement la capacité de la police d’agir dans certains domaines et de développer des liens étroits avec la population locale qui pourrait aider à développer des mesures innovantes en matière de sécurité. La police a besoin de trouver des solutions spéciales pour faire face à ces problèmes particuliers dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles réformes de la sécurité urbaine dans certaines régions.

L’Asie est une région extrêmement vaste et diversifiée. Elle comprend des pays extrêmement riches et pauvres et une palette incroyable de systèmes politiques. À certains niveaux, il n’est donc pas possible d’écrire sur l’Asie tout entière. Néanmoins, il existe certaines questions importantes à considérer dans la discussion en matière d’activités de police urbaine. Tout d’abord, la plupart des nations asiatiques ont des États et des systèmes de police qui fonctionnent, même s’il pourrait y avoir des variations importantes dans l’efficacité de ces forces. À Singapour et dans certaines parties de l’Inde, des efforts considérables et innovants ont été engagés pour sécuriser le milieu urbain. Plusieurs modèles régionaux abordés dans ce *Manuel*, pourraient être utilisés dans l’élaboration du type d’activités de police dans des villes asiatiques. Deuxièmement, comme avec

147 Elisabeth Rosenthal, “By Degrees: Busses May Aid Climate Battle in Poor Cities,” *New York Times*, 9 juillet 2009 <http://www.nytimes.com/2009/07/10/world/americas/10degrees.html>.

l'Amérique latine, un nombre important de crimes locaux, est causé par des problèmes transnationaux tels que le trafic d'être humains et le commerce mondial de la drogue. Ces problèmes ne font qu'aggraver la criminalité locale auxquelles la police doit répondre.

L'Afrique, tout comme l'Asie, vit des conditions substantiellement différentes à travers ses différentes sous-régions. En se penchant sur la police, il est essentiel de considérer plusieurs facteurs essentiels. Le premier est la faiblesse des structures étatiques importantes notamment au sud du Sahara. Par conséquent, les acteurs informels tels que les organisations locales d'auto-protection, les groupes d'autodéfense, et défenseurs contre l'extorsion, entreprennent de vastes activités de police. Dans certains cas, des relations formelles entre la police et ces groupes ont émergées. Ces types de connexions sont extrêmement complexes et dans certaines circonstances réunies dans d'autres régions, susceptibles d'être politiquement déstabilisantes. Néanmoins, lorsque ces conditions sont réunies, la police a besoin de comprendre la manière de collaborer et travailler durablement avec ces organisations, afin de contrôler efficacement la criminalité dans les espaces urbains. Deuxièmement, l'Afrique sub-saharienne a connu différents niveaux de conflits civils au cours des vingt dernières années. Dans la Corne de l'Afrique et certaines parties d'Afrique de l'ouest, ces conflits ont considérablement endommagé les infrastructures urbaines. Dans d'autres parties de l'Afrique, les efforts de planification n'ont pas suivi le rythme des migrations spectaculaires dans les zones urbaines, ce qui a créé de vastes zones d'habitations construites de manière anarchiques. Il devrait être clair pour la police qui travaille dans ces circonstances, que les stratégies d'utilisation de la planification urbaine pour la lutte contre la criminalité doivent être considérablement adaptées aux conditions locales. Troisièmement, d'importantes tensions entre les groupes existent dans certaines parties de la région à cause des différences linguistiques et politiques et à la suite de migrations et des déplacements après la guerre civile. La police a besoin d'être consciente des différences locales et de savoir comment s'engager de manière constructive dans ces différences pour promouvoir la sécurité urbaine. Quatrièmement, les problèmes d'infrastructures peuvent rendre très difficile le décompte précis des crimes et l'étude de l'endroit exact où ils se produisent. La police peut par conséquent avoir des difficultés pour établir les données sur la criminalité et évaluer le succès des politiques. Enfin, l'Afrique, comme c'est le cas avec d'autres régions, est confrontée à la criminalité transnationale qui se traduit par la contrebande, la drogue et le commerce des diamants de la guerre qui contribuent aux problèmes de criminalité locaux.

H. Conclusions

Traiter des questions de police dans les zones urbaines implique l'interaction avec les autorités locales et les institutions politiques nationales dans le contexte de la dynamique régionale particulière. La police qui travaille sur le développement de stratégies innovantes pour sécuriser les lieux urbains, doit pouvoir collaborer avec les autorités locales afin de mettre en œuvre des programmes adaptés aux conditions des villes où elle travaille. C'est un processus compliqué, qui implique aussi une collaboration avec d'autres agents et groupes de la société civile.

ENCADRÉ 16. LEÇONS PRINCIPALES

- Le consensus politique est important dans l'élaboration des réformes.
- Le rôle des gardes locaux dans la réforme.
- Le rôle de la police et d'autres acteurs dans les réformes de sécurité intégrées

VIII. Conclusions: Principales leçons sur les activités de police en milieu urbain

Ce *Manuel* a abordé un grand nombre de questions et de pratiques. Les lignes directrices présentées dans ce *Manuel* doivent respecter les contraintes imposées par le droit national, et par les règles et normes des Nations Unies, en matière de prévention du crime et de la justice pénale. Ce chapitre souligne les enseignements fondamentaux tirés des chapitres précédents, que la police et les autres fonctionnaires peuvent utiliser en vue de promouvoir la sécurité publique en milieu urbain.

A. Chapitre 1: Le contexte des activités de police dans les espaces urbains des pays à revenu faible et intermédiaire

Leçon 1

Les villes des pays à revenu faible et intermédiaire sont confrontées à des défis de sécurité publique. La croissance démographique rapide, l'insuffisance de ressources gouvernementales, les troubles du développement urbain, un passé plein de bavures policières et un manque de confiance envers les pouvoirs publics sont des facteurs qui contribuent à la multiplication des problèmes de criminalité dans plusieurs zones urbaines à travers le monde.

Leçon 2

Pour améliorer la lutte contre la criminalité et la prévention du crime, les représentants du gouvernement doivent établir des liens entre la police et d'autres institutions étatiques pour intégrer efficacement les problèmes de sécurité dans les efforts globaux des pouvoirs publics. Il a été prouvé que ces politiques volontaristes et intégratives peuvent aider à éradiquer la criminalité dans les villes des différentes régions du monde. Les mesures préventives aideront à intégrer efficacement la sécurité dans une série de politiques de la ville y compris la planification du milieu urbain et dans les efforts visant à renforcer la participation des citoyens dans la gouvernance. Pour faciliter cette collaboration, la police devrait siéger aux commissions urbaines de prise de décisions concernant l'utilisation et la planification de l'espace pour y apporter son savoir-faire, afin de bâtir un environnement urbain avec une criminalité réduite. De même, les

urbanistes devraient contribuer aux discussions portant sur la sécurité et devraient établir des relations avec la police et être impliqués dans les commissions et les comités pour discuter de la sécurité publique en milieu urbain. La collaboration entre la police et les acteurs civiques (communautés) est essentielle. Ces efforts aideront à élaborer des stratégies préventives pour garantir la sécurité de manière plus efficace, pour assurer l'ordre et protéger les droits des citoyens.

B. Chapitre 2: Les activités de police dans les espaces urbains et les lieux publics: tendances et pratiques actuelles

Leçon 1

Les interventions policières traditionnelles fondées sur les incidents sont souvent inadéquates aux situations auxquelles sont confrontés les agents dans plusieurs villes. Les poursuites d'enquêtes et l'application de la loi après les faits dans la plupart des cas, ne fournissent pas une base solide pour lutter contre la criminalité dans les zones complexes urbaines du vingt et unième siècle, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, dans les situations de faible niveau de confiance, ces stratégies peuvent exacerber des problèmes, car elles sont souvent facteurs de distance entre la population et la police. Deuxièmement, dans les espaces urbains complexes avec relativement peu de ressources en matière de forces de police, la police ne peut pas poursuivre les criminels en utilisant des approches basées sur les incidents. Il y aura toujours plus de crimes que la police ne peut en gérer. Une stratégie plus efficace et efficiente de lutte contre la criminalité consiste à développer des mesures préventives, qui intègrent une collaboration plus élargie de la société. Enfin, les tactiques répressives qui peuvent être associées à l'intervention policière sur la base d'incidents, ont tendance à aliéner la population et à saper la légitimité. Cela est particulièrement vrai lorsque les politiques en matière de maintien de l'ordre considèrent la répression policière et la violence comme des moyens privilégiés pour résoudre des problèmes de criminalité. Ces politiques sous-estiment la capacité des agents de police à tisser des relations positives avec la société, entraînant une baisse de confiance dans la police et une hausse de la criminalité.

Leçon 2

Il est essentiel que les agents chargés de l'application de la loi utilisent des stratégies proactives pour lutter contre la criminalité. Ce *Manuel* a élaboré plusieurs stratégies, notamment:

(a) **La police communautaire.** Il s'agit d'une stratégie axée sur le renforcement des liens entre la police et les citoyens dans certains secteurs, pour recueillir des informations et élaborer des réponses communes aux problèmes posés par la criminalité. Il existe plusieurs stratégies dans le cadre de cette approche, orientées sur la collectivité. Il s'agit normalement de la mise en place formelle de forums locaux, pour aider la police à engager des discussions avec les résidents locaux sur les problèmes de criminalité et les aider à chercher des solutions aux problèmes locaux. Ces efforts peuvent également inclure l'établissement d'une unité de surveillance du quartier collaborant avec la police, ou prenant la forme de police de proximité ou de police de secteur, où les policiers sont placés sur le terrain, dans des zones particulières, pour établir des liens entre la zone et la population locale. En même temps, des programmes de police communautaire peuvent également inclure des programmes sociaux gouvernementaux plus

vastes et élaborés, visant à travailler avec la population, pour prévenir/ dissuader/ empêcher le crime en fournissant des services à la population. Un bon exemple de cela est le programme Vivo Fica! à Belo Horizonte, au Brésil. Il est important de garder à l'esprit que la police communautaire efficace existe aux côtés des autres mesures de gouvernance participative. Enfin, le système japonais Koban est un exemple intéressant de police communautaire, qui opère à travers la présence des polices sectorielles couvrant des très petits secteurs, où les policiers sont chargés de la cartographie des rues et de maintenir des contacts étroits avec la communauté.

(b) Les activités de police axées sur la résolution des problèmes. Cette stratégie utilise des techniques d'analyse pour aider la police à comprendre les problèmes de criminalité et à rechercher des solutions pour empêcher le crime. La technique principale qui sous-tend cette stratégie utilise le scannage, l'analyse, les solutions et l'évaluation. Au fond, cette stratégie vise à développer une bonne compréhension d'un problème spécifique de criminalité, à travers une étude empirique du problème. Elle permet à la police de travailler de manière indépendante avec les acteurs locaux, pour approfondir les connaissances sur la nature d'un type de crime. Cette collaboration permet de mettre en œuvre des mesures préventives, tout en maintenant des réponses purement policières. Les activités de police axées sur la résolution des problèmes cherchent à comprendre l'environnement favorable à la criminalité, pour pouvoir formuler des solutions à ce problème, par l'application de la technologie, l'utilisation de la main-d'œuvre policière, la restructuration des espaces locaux et le renforcement des liens avec la communauté, pour promouvoir des actions civiques qui peuvent éradiquer ce crime. Des meilleurs exemples de ce type de solutions sont les initiatives pour améliorer la sécurité des parcs.

(c) Les services de renseignements. Cette méthode est axée sur la collecte d'informations dans les projets visant à déployer des ressources de police pour lutter contre la criminalité.

C. Chapitre 3: Améliorer les activités de police dans les espaces urbains: différentes stratégies de police dans différents types de milieu urbain

Leçon 1

La connaissance technique de la police est essentielle pour les réformes. Cela implique la connaissance de certains espaces urbains, qui sont propices à la réalisation de certains types de crimes. Ces crimes varient selon l'heure et l'année. Les différents types d'espaces souffrent de différents crimes et exigent différentes stratégies de lutte contre la criminalité. La police doit collaborer avec des experts compétents, à la fois académiques et issus du gouvernement, afin d'approfondir ses connaissances sur la répartition de la criminalité. En améliorant son savoir, la police pourra ainsi développer de meilleures politiques de prévention de la criminalité. Les interventions peuvent alors inclure: (a) la répartition des ressources de la police dans l'espace, (b) les rapports entre de la population et la police; (c) la gestion, la structure et le contrôle de l'espace.

Leçon 2

La technique de prévention du crime situationnel sous tend plusieurs stratégies contemporaines de prévention du crime. Pour comprendre la manière de lutter contre la criminalité, il faut com-

prendre les interactions entre la police, les gestionnaires d'espaces publics, les criminels et les victimes potentielles de la criminalité. Le crime, dans cette perspective, émerge parce qu'il existe des possibilités pour que le crime soit commis. Quand on aborde la criminalité dans les espaces publics, la police devrait collaborer avec les gestionnaires de ces espaces de travail pour maintenir les conditions qui permettront de limiter la criminalité, par exemple en taillant les haies et en maintenant un éclairage adéquat. La police doit travailler avec les utilisateurs de ces espaces pour répondre aux préoccupations liées à la sécurité. Les individus, les groupes de société civile et les agents doivent s'investir dans le maintien de la sécurité de l'espace. Les réponses à la criminalité consistent à analyser les mesures incitatives et dissuasives qui sont créés dans les efforts de lutte contre la criminalité. Le *Manuel* fournit une liste détaillée des 25 techniques de prévention situationnelle. Les techniques de prévention situationnelle sont étroitement liées aux idées qui sous-tendent la prévention du crime par l'aménagement de l'environnement.

Leçon 3

La structure de l'espace urbain contribue à la sécurité publique. La prévention du crime par l'aménagement de l'environnement fournit un cadre de réflexion sur comment la restructuration du milieu urbain peut aider à l'éradication de la criminalité. Cette approche suggère que le milieu urbain peut être conçu aux fins de minimiser la criminalité en favorisant, entre autres, la surveillance naturelle et l'entretien des espaces. Les améliorations en matière de sécurité, selon cette approche, ne viennent pas tant de l'application rigoureuse des règlements mineures, mais plutôt à travers des efforts à long terme, pour créer et entretenir les espaces qui découragent le crime et encouragent la responsabilité des citoyens. Pour ce faire, la police devrait apporter son savoir-faire aux commissions d'aménagement urbain. Les urbanistes et les gestionnaires de l'espace devraient participer aux commissions de gouvernance urbaine qui traitent des questions de sécurité publique. Certains principes efficaces associés à la prévention du crime à travers l'aménagement de l'environnement ont été abordés dans le *Manuel*.

Leçon 4

La théorie de la "Fenêtre brisée" est une approche de lutte contre la criminalité qui contient des informations sur l'importance de l'application rigoureuse des règles et sur la lutte contre la criminalité dans les espaces urbains. Cette approche est souvent mal interprétée, permettant ainsi à certains services de police de recourir à des méthodes répressives, dans des villes qui subissent les crises en matière de sécurité des citoyens. L'approche de "fenêtre brisée", qui contribue à lutter contre la criminalité, est d'autant plus efficace si elle est appliquée avec d'autres approches, telles que la police communautaire, les activités de police axées sur la résolution des problèmes, les services de renseignements et la prévention situationnelle du crime.

D. Chapitre 4: Des activités de police efficaces dans les lieux publics

Leçon 1

Chaque lieu nécessite des stratégies de police propres. Les différents types d'espaces produisent différents types de crimes qui ont besoin de différents types de réponses, adaptées aux défis rencontrés par la police dans ces zones.

Leçon 2

Différents types d'espaces urbains produisent différents défis de sécurité publique. Les villes sont divisées en plusieurs zones, notamment des zones résidentielles et commerciales, ainsi que des parcs, des écoles, et des artères de transport. Plusieurs de ces zones sont à usage mixte, et la fusion des activités influence les paramètres et les différents types de criminalité qui affectent cette zone.

Leçon 3

Les bidonvilles nécessitent notamment des stratégies de maintien de l'ordre à cause des défis spécifiques auxquels ils sont confrontés. La confiance de l'Etat est souvent très faible et les résidents vivent souvent illégalement sur le territoire. Il est important que les responsables de l'Etat tendent la main aux résidents de ces communautés pour établir des meilleures relations. Les agents de police sont souvent le lien principal que les habitants de ces zones ont avec le gouvernement. Malheureusement, ceci contribue souvent aux mauvaises relations entre ces zones et le gouvernement. La position de la police dans ces zones, peut cependant être utilisée pour améliorer les relations entre l'Etat et la communauté, si la police prend des initiatives qui peuvent améliorer les contacts avec les résidents. Cela fut le cas à Rio de Janeiro, où la police sert de point de contact pour aider à résoudre les problèmes locaux. Traiter des questions de sécurité dans ces zones devrait inclure une sorte de stratégie de police communautaire. La recherche d'une forte stratégie de prestation de services est essentielle à l'amélioration de la police dans ces types de zones. Pour gérer ces zones comme toute autre zone, la police devrait chercher à établir le contact avec le monde des affaires local. Les responsables municipaux doivent chercher à améliorer les conditions de sécurité globale dans ces quartiers, en abordant les problèmes de construction précaire, glissements de terrain et inondations. L'Etat devrait investir dans des mesures visant à aider les résidents à accéder au marché du travail. Résoudre les problèmes dans ces zones tout comme dans toute autre zone, implique une coordination de longue durée entre la police et les autres agences gouvernementales.

Leçon 4

Résoudre les problèmes de criminalité dans les différentes zones requiert une collaboration entre la police et les parties prenantes locales. Plusieurs groupes utilisent et gèrent les espaces autour de la ville. Par exemple, les administrateurs et les associations parents-enseignants-élèves, dirigent des écoles et traitent des questions relatives à l'école. De même, les zones commerciales peuvent avoir plusieurs groupes d'entreprises organisés, ayant un grand nombre d'intérêts et pouvant contribuer aux discussions sur la sécurité dans la zone. La police devrait collaborer avec ces acteurs locaux dans la promotion de nouvelles politiques de sécurité. Ces efforts peuvent fournir aux policiers des informations importantes sur la zone et soutenir la mise en œuvre de nouveaux programmes de sécurité publique.

Leçon 5

Les pouvoirs publics devraient établir une réglementation efficace pour le secteur de la sécurité privée. Le *Manuel* aborde cela à travers l'exemple des programmes mis en œuvre aux Emirats Arabes Unis, visant à réglementer la sécurité privée. Les réglementations devraient indiquer clairement dans quelles circonstances les agents de police en service, sont autorisés à travailler pour une société de sécurité privée. Ils devraient également établir clairement, qui peut occuper

ces postes, le niveau minimum de formation requis, et les conditions de travail, afin de s'assurer qu'ils fassent leur travail correctement, en respectant les droits des citoyens.

Leçon 6

Certains groupes à risques élevés de victimisation, comme les femmes et les enfants, ont besoin d'une approche particulière dans les programmes de prévention du crime. Bien que les femmes et les enfants fréquentent les mêmes espaces que les autres membres de la population, les menaces spécifiques auxquelles ils sont confrontés, nécessitent souvent des politiques axées sur leur bien-être. Un exemple est le programme Safe Delhi, qui vise à sensibiliser la population sur le problème du harcèlement des femmes dans les transports en commun.

E. Chapitre 5: Améliorer la pratique policière, la surveillance et l'évaluation

Leçon 1

Les stratégies de police doivent être conformes aux normes des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale. Le chapitre se réfère au code de conduite pour les responsables de l'application des lois.

Leçon 2

Il y a sept critères, qui caractérisent les espaces plus sûrs. Ce raisonnement permet d'assurer la sécurité urbaine de manière efficace. Les critères sont les suivants: l'accès et les mouvements; la structure; la surveillance; la propriété; la protection physique; l'activité et la gestion et la maintenance.

Leçon 3

L'évaluation est essentielle au développement de politiques efficaces. Le chapitre décrit les concepts clés pour évaluer les stratégies d'application de la loi, en mettant l'accent sur différents paramètres, que les agents de police et autres fonctionnaires peuvent utiliser pour mesurer la performance.

Leçon 4

La responsabilité est essentielle pour le maintien de l'ordre. La police doit se montrer responsable devant d'autres agents publics et la société en général. Le chapitre fait une distinction entre le contrôle interne des activités de polices, par d'autres acteurs dans la chaîne de commandement, et le contrôle externe, par des organismes et des acteurs hors de la chaîne de commandement. Il peut s'agir de groupes de la société civile ou d'autres acteurs étatiques bureaucratiques.

F. Chapitre 6: Analyse d'exemples de bonnes pratiques en Afrique et en Amérique latine

Leçon 1

Des activités de police efficaces consistent non seulement à l'élaboration des politiques, mais aussi à l'organisation de coalitions et ressources locales pour soutenir ces réformes à long terme. Ces coalitions sont à la fois politiques et civiles. Sur le plan politique, des réformes de police importantes impliquent un consensus entre les principaux acteurs politiques qui contrôlent les activités de police au niveau municipal. Cela peut conduire à un accord entre les chefs des partis, ou à un accord entre les dirigeants locaux, régionaux et nationaux, selon la manière dont la police est administrée dans chacun des niveaux. Le consensus politique permet l'affectation appropriée des ressources, pour la mise en œuvre des réformes, et garantit la capacité de la police, pour soutenir les réformes efficacement et confortablement. Ce type d'accord sert de fondement à une collaboration entre les organes gouvernementaux, afin d'élaborer des réformes. Sur le plan civique, la réforme dépend des relations positives entretenues entre les différents segments de la société civile, notamment le milieu universitaire, les groupes de société civile et les dirigeants dans les domaines particuliers.

Leçon 2

La police a besoin de collaborer avec les acteurs sociaux pour lutter contre le crime. La police est essentielle pour assurer l'ordre social, mais cet ordre ne peut être établi de manière positive, que grâce à la collaboration entre la police et les acteurs sociaux. La confiance et le soutien de la population dans ces initiatives est fondamental, pour garantir le succès de ces réformes.

G. Chapitre 7: Le rôle de la police dans la planification et la gestion urbaine pour des espaces urbains plus sûrs

Leçon 1

Les domaines d'expertises, au-delà des services de police, sont essentiels dans l'élaboration de stratégies visant à promouvoir la sécurité des citoyens. Les stratégies décrites dans le *Manuel* impliquent la maximisation des connaissances et d'analyses dans les efforts de prévention de la criminalité. Cela comprend le renforcement des connaissances locales ainsi que des connaissances techniques et statistiques sur la criminalité, pour des solutions à des problèmes se situant au niveau local. Cette connaissance dépasse le domaine d'expertise de la police. Le savoir-faire et les connaissances requises, nécessitent l'implication d'autres acteurs du système de justice pénale, comme les enquêteurs légistes, les procureurs, les juges, mais aussi les acteurs du système de justice pour mineurs, les gardiens de prison, et les agents de probation et de liberté conditionnelle. Ce savoir-faire implique également une collaboration avec des acteurs hors du système de justice pénale, tels que les urbanistes, les responsables chargés de la santé publique, les administrateurs scolaires, les géographes, les gestionnaires des bâtiments, des parcs et des marchés, les universitaires spécialisés dans la lutte contre la criminalité, et d'autres acteurs de la société civile y compris les organisations non gouvernementales, les groupes d'activistes, les

dirigeants locaux , les associations de quartiers, les associations professionnelles tels que les syndicats de chauffeurs de taxis et d'autobus, les groupes des usagers du parc et des zones de conservation de l'environnement, et les associations des parents et enseignants.

Leçon 2

Les gardes locales, considérées parfois comme la police municipale, peuvent jouer un rôle important dans les politiques de prévention et les efforts de sécurité des citoyens. Ces organisations, qui sont souvent non armées, s'engagent généralement dans la planification et le gardiennage des espaces, sous le contrôle des administrations municipales. Elles diffèrent ainsi de la police nationale, laquelle est responsable des fonctions primaires de police. Ces forces locales peuvent jouer un rôle complémentaire, qui peut aider à la médiation dans les relations entre le gouvernement et la police urbaine. Ces forces sont également bien placées pour prendre les devants dans l'élaboration de politiques préventives dans une zone urbaine. Elles offrent une opportunité à l'innovation de la sécurité urbaine et peuvent jouer un rôle important dans la prise en compte des préoccupations et des objectifs de sécurité en matière de planification de la ville. Étant donné que ces forces sont étroitement liées aux pouvoirs publics municipaux, elles peuvent, comme le montre un exemple de Rio de Janeiro, jouer un rôle important dans l'élaboration des stratégies de prévention du crime, axées sur les enfants fréquentant des écoles publiques contrôlées par la ville. Le Brésil et le Burkina Faso présentent des exemples de ce type de stratégie.

Leçon 3

L'engagement à plusieurs niveaux est essentiel pour formuler une bonne politique. Cela comprend l'engagement au sein même du gouvernement, entre le gouvernement et le secteur privé, et entre le gouvernement et la société civile. Ces différents types d'engagements peuvent aider à établir un consensus social et politique, pour soutenir les réformes et assurer un financement adéquat des réformes en matière de politique.



UNODC

Office des Nations Unies
contre la drogue et le crime

Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT)

Boîte postale: 30030 GPO 00100, Nairobi, Kenya

Tel.: (+254-20) 4658, Fax: (+254-20) 762 4263 (Safer Cities Office)

E-mail: safer.cities@unhabitat.org, Internet: www.unhabitat.org