



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

Bangkok, 18-25 avril 2005

Distr.: Générale
11 février 2005

Français
Original: Anglais

Point 8 c) de l'ordre du jour provisoire*

**Ateliers: Stratégies et meilleures pratiques de
prévention du crime, en particulier pour ce qui
a trait à la délinquance urbaine et aux jeunes à risque**

Atelier 3: Stratégies et meilleures pratiques de prévention du crime, en particulier pour ce qui a trait à la délinquance urbaine et aux jeunes à risque**

Document d'information

Résumé

Le présent document expose brièvement certaines grandes tendances et pratiques dans le domaine de la prévention du crime et explique pourquoi les États Membres, les autres acteurs de la communauté internationale et les autorités locales devraient s'attacher à nouveau, et de manière beaucoup plus approfondie, à investir dans la prévention du crime dans les zones urbaines, en accordant une attention particulière aux jeunes à risque.

On y expose d'abord les problèmes qui se posent dans les zones urbaines ainsi que les raisons d'investir dans la prévention stratégique et intégrée de la criminalité, en particulier chez les jeunes à risque. Les paragraphes suivants font état d'un certain nombre de progrès et de développements récents résultant de politiques et de pratiques intégrées et efficaces de prévention du crime dans les zones urbaines et chez les jeunes à risque. Des exemples de bonnes pratiques suivies dans divers pays sont présentées pour montrer comment les normes internationales sont appliquées.

Conformément aux instruments pertinents des Nations Unies en matière de prévention du crime, notamment la Déclaration de Vienne sur la criminalité et la justice: relever les défis du XXI^e siècle et la Déclaration et les objectifs du Millénaire des Nations Unies, le présent document recommande un certain nombre de mesures pour renforcer la prévention de la criminalité, en particulier dans des zones urbaines et chez les jeunes à risque. Enfin, il présente des recommandations visant à accroître les échanges d'informations, de données d'expérience et de services d'assistance technique entre les pays et les villes, aux niveaux régional et international.

* A/CONF.203/1.

** Le Secrétaire général tient à remercier le Centre international pour la prévention de la criminalité pour l'organisation de l'atelier.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-7	3
II. Défis à relever dans les zones urbaines des pays développés et en développement ..	8-24	5
A. Urbanisation croissante	8-9	5
B. Accroissement des disparités en matière de revenu et d'accès aux services	10-11	5
C. Incidences sur les enfants et les jeunes	12-14	6
D. Montée de la criminalité, la violence et la victimisation des jeunes	15-17	6
E. Aggravation des problèmes auxquels doivent faire face les autorités urbaines ..	18-24	8
III. Ce que la prévention du crime apporte aux zones urbaines	25-45	10
A. Avantages et principes	25-28	10
B. Vers des stratégies et des pratiques efficaces de prévention du crime	29-35	11
C. Les jeunes à risque dans les zones urbaines: stratégies efficaces et bonnes pratiques	36-40	16
D. Les défis à relever pour garantir durablement la sûreté	41-46	18
IV. Recommandations	47-48	21

I. Introduction

1. Les réunions régionales préparatoires du onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale ont recommandé que l'atelier sur les stratégies et meilleures pratiques de prévention du crime, en particulier pour ce qui a trait à la délinquance urbaine et aux jeunes à risque, concentre spécialement son attention sur la protection des jeunes à risque et encourage l'adoption par la collectivité de mesures autres que celles consistant à priver de liberté ceux qui sont en conflit avec la loi, ainsi que la participation des jeunes à l'élaboration de projets. Elles ont en outre recommandé que l'atelier démontre concrètement les moyens d'y parvenir et que des représentants d'organisations de jeunes soient encouragés à participer à ses travaux¹.

2. Depuis 1990, date à laquelle le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants a examiné une note du Secrétaire général intitulée "Inventaire de mesures exhaustives de prévention du crime", au titre du point de son ordre du jour intitulé "Prévention du crime et justice pénale dans le contexte du développement: réalités et perspectives de la coopération internationale" (A/CONF.144/9), il est admis que les villes jouent un rôle moteur dans le développement de la prévention du crime. On a également pris davantage conscience des liens entre le crime et la victimisation.

3. Au cours des dix dernières années, les politiques, les pratiques et les compétences multisectorielles en matière de prévention du crime ont également fait des progrès considérables aux niveaux international, régional, national et local. En 1995, le neuvième Congrès, au titre du point de son ordre du jour intitulé "Stratégies de prévention du crime, notamment en ce qui concerne la criminalité dans les zones urbaines, la délinquance juvénile et les crimes violents, y compris la question des victimes: évaluation et nouvelles perspectives" a examiné un document de travail établi par le Secrétariat sur ce sujet (A/CONF.169/7) ainsi que les documents de base de deux ateliers portant respectivement sur les politiques urbaines et la prévention du crime (A/CONF.169/10) et la prévention de la criminalité violente (A/CONF.169/11). En 2000, le dixième Congrès, au titre du point de son ordre du jour intitulé "Prévention efficace de la criminalité: comment suivre le rythme des innovations", a examiné un document de travail du Secrétariat sur ce sujet (A/CONF.187/7) et un document d'information pour l'atelier sur la participation de la collectivité à la prévention de la criminalité (A/CONF.187/11). Enfin, dans sa résolution 56/261 du 31 janvier 2001, intitulée "Plans d'action pour la mise en œuvre de la Déclaration de Vienne sur la criminalité et la justice: relever les défis du XXI^e siècle", adoptée après le dixième Congrès, l'Assemblée générale a énuméré un certain nombre de mesures de suivi concernant la prévention du crime, notamment des stratégies globales de prévention aux échelons international, régional, national et local, dont beaucoup intéressent l'atelier sur les stratégies et les meilleures pratiques en matière de prévention du crime. Les initiatives traitées dans les documents susmentionnés tiennent compte du fait que les gouvernements et les systèmes de justice pénale ne peuvent à eux seuls réduire ou empêcher la criminalité et qu'il faut mettre en place une coopération transversale et des interventions planifiées à bien plus grande échelle avec la participation des pouvoirs publics de la collectivité et de la société civile.

4. De nombreux pays ont adopté des stratégies nationales de prévention qui mettent beaucoup plus l'accent sur ce qui peut être fait pour lutter contre la criminalité avant que le système de justice pénale n'intervienne et pour compléter le

travail de ce système, notamment au niveau local, au plus près des collectivités où les crimes sont commis, en mettant en œuvre des politiques et des interventions croisées, multisectorielles et intégrées, avec l'appui des pouvoirs publics nationaux et sous-régionaux. Cela s'est traduit par d'importants investissements en termes de connaissances, de recherche et d'actions fondées sur l'observation. Un certain nombre de pays et de villes qui ont élaboré de telles stratégies ont surtout fait porter leurs efforts sur les jeunes exposés à la criminalité et à la victimisation, car ils reconnaissent qu'il est important de consacrer des ressources à leur santé, à leur éducation et à leur protection². Il s'agit notamment des jeunes qui vivent dans les pires conditions de pauvreté et de marginalisation, de ceux qui sont en conflit avec la loi, des enfants des rues et des jeunes exploités pour le trafic de drogues illicites ou à des fins sexuelles, atteints par le VIH/sida ou touchés par la guerre et les catastrophes naturelles.

5. Comme exemples d'initiatives en matière de prévention du crime au plan international, on peut citer les travaux menés dans le cadre du programme "Des villes plus sûres" du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), et ceux menés par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), avec l'appui d'organisations internationales et régionales comme le Conseil de l'Europe, le Réseau européen de prévention de la criminalité, le Forum européen pour la sécurité urbaine, le Centre international pour la prévention de la criminalité et d'autres institutions du réseau du Programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale. Ces initiatives ont été renforcées par l'adoption de normes et de directives de l'ONU, notamment les orientations pour la coopération et l'assistance technique dans le domaine de la prévention de la délinquance urbaine (résolution 1995/9 du Conseil économique et social, annexe) adoptées après le neuvième Congrès et les Principes directeurs applicables à la prévention du crime (résolution 2003/13 du Conseil économique et social, annexe) adoptés après le dixième Congrès. Dans sa résolution 2003/26 du 22 juillet 2003, le Conseil a encouragé les États Membres à s'inspirer des Principes directeurs applicables à la prévention du crime lorsqu'ils élaborent, exécutent et évaluent des programmes et projets de prévention de la délinquance urbaine et à définir des politiques pour protéger les enfants à risque dans les zones urbaines³.

6. La prévention du crime est désormais reconnue comme un élément fondamental de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, car la réduction de la pauvreté et le développement durable dans les pays en développement doivent s'appuyer sur la sécurité humaine, c'est-à-dire la sûreté et la sécurité économiques, sanitaires et personnelles⁴. De même, il incombe aux pays développés de respecter et de soutenir ces objectifs.

7. Dans le cadre de l'atelier sur les stratégies et meilleures pratiques de prévention du crime, on se penchera sur un certain nombre de problèmes majeurs tels que la croissance urbaine rapide dans toutes les régions du monde, les disparités croissantes en matière de revenus et de conditions de vie et la proportion élevée d'enfants et de jeunes citoyens vivant dans la pauvreté. Les taux de criminalité et de violence ont augmenté, en particulier dans les pays en développement, souvent en relation avec les armes à feu et le trafic de drogues. De plus en plus de jeunes aujourd'hui sont exposés au risque de criminalité et de victimisation dans un contexte de pauvreté, d'écart de revenus et d'effondrement des mécanismes de socialisation traditionnels.

II. Défis à relever dans les zones urbaines des pays développés et en développement

A. Urbanisation croissante

8. Le monde s'urbanise de plus en plus. La population urbaine devrait passer de 2,86 milliards de personnes en 2000 à 4,68 milliards en 2030, date à laquelle 60 % de la population mondiale vivra dans les villes. Dans un contexte de pauvreté et de déstructuration, cette croissance, qui concerne beaucoup plus les pays en développement que les pays développés à hauts revenus, posera d'énormes problèmes⁵. En 2003, 39 villes comptaient plus de 5 millions d'habitants et 16 étaient des mégalo-poles dépassant les 10 millions d'habitants. En Amérique latine et dans les Caraïbes, 75 % de la population est urbaine. La région Asie et Pacifique comprend maintenant trois des plus grandes mégalo-poles du monde: Delhi, Dhaka et Mumbai. L'Afrique subsaharienne est la région du monde qui s'urbanise le plus rapidement, avec un taux élevé de mortalité infantile, une faible espérance de vie, un faible taux d'alphabétisation et un taux élevé d'infection par le VIH/sida.

9. La croissance urbaine est due en grande partie à l'augmentation de l'exode rural ainsi qu'aux migrations transnationales et transrégionales, légales et illégales. Dans des pays comme les Philippines, l'exode rural s'est accéléré à cause de catastrophes naturelles ou causées par l'homme. En Afrique du Nord et au Moyen-Orient, les bilans migratoires montrent que 50 % de la population et, dans certains pays, entre 80 et 90 % de la main-d'œuvre se composent de migrants internationaux. Au cours des 10 dernières années, après l'effondrement de leur système politique en 1989, les pays à économie en transition ont connu une augmentation des mouvements de population et des flux migratoires vers les zones urbaines. Dans les pays développés comme l'Australie, le Canada et les États-Unis d'Amérique, on constate non seulement un accroissement de l'immigration, mais aussi une augmentation rapide de la population autochtone vivant dans les zones urbaines – souvent dans la pauvreté – ce qui a un impact sur les zones rurales de départ. La rapidité de ces changements et leurs incidences sociales, économiques et politiques pèsent lourdement sur les villes et les pays de nombreuses régions, y compris l'Europe⁶.

B. Accroissement des disparités en matière de revenu et d'accès aux services

10. Les villes jouent un rôle essentiel dans le développement économique et social des pays mais l'expansion rapide d'un grand nombre d'entre elles, en particulier dans les pays en développement, n'a pas été accompagnée par des investissements dans l'infrastructure et l'environnement, ni par la fourniture de services et d'aides aux citoyens pauvres, toujours plus nombreux. La majeure partie des citoyens les plus pauvres, parmi lesquels on compte une forte proportion de migrants et de personnes appartenant à des minorités, vivent dans des bidonvilles et sont condamnés au chômage de longue durée. En 2001 par exemple, la population vivant dans des bidonvilles en Amérique centrale représentait un tiers de la population totale de la région, soit environ 128 millions de personnes. À Karachi, jusqu'à 2,5 millions d'immigrés illégaux vivent dans des bidonvilles. La région Asie et Pacifique, qui a pourtant connu une forte croissance économique, compte encore à

peu près la moitié de la population urbaine mondiale indigente vivant dans des taudis. En Afrique subsaharienne, quelque 49 % de la population vit avec moins d'un dollar par jour et 70 % habitent des bidonvilles, et ces chiffres devraient doubler en moyenne tous les 15 ans⁷.

11. Bien que l'urbanisation dans les pays avancés, notamment en Amérique du Nord, en Europe du Nord-Ouest et au Japon, soit bien plus lente qu'ailleurs, on y constate de nettes disparités en termes de densité de population, des inégalités sur le plan culturel et ethnique et des écarts de revenu croissants.

C. Incidences sur les enfants et les jeunes

12. Les enfants et les jeunes représentent une forte proportion de ces populations urbaines en expansion, surtout dans les pays en développement, et presque la moitié des citoyens pauvres. Dans ces pays, plus de 50 % de la population urbaine a moins de 19 ans et cette tendance devrait se poursuivre pendant les 20 prochaines années⁸. La rapidité de la croissance urbaine ajoutée aux écarts de revenu toujours plus grands a eu une incidence majeure sur la structure et le fonctionnement des institutions sociales, notamment sur l'éducation et la famille. La famille en tant qu'unité sociale a aussi été gravement atteinte par l'impact des décès dus au VIH/sida.

13. Dans les régions les plus pauvres, de nombreux jeunes grandissent dans des familles sans père, sont peu ou mal scolarisés, ont peu de qualifications ou de perspectives de travail et sont menacés par le chômage qui frappe toutes les générations. Dans les Caraïbes par exemple, le chômage des jeunes de moins de 25 ans est compris entre 37 % à la Barbade et à Trinité-et-Tobago et 50 % à la Jamaïque. Le problème des sans-abri et le nombre croissant d'enfants des rues sont une des conséquences du creusement des écarts de revenu. En Afrique subsaharienne, plus des deux tiers des citoyens ont entre 12 et 25 ans et le nombre des enfants des rues a atteint des chiffres records dans les dix dernières années⁹. À Nairobi par exemple, on estime que leur nombre est passé de 4 500 à 30 000 entre 1991 et 1994. En Europe occidentale, les chiffres concernant les sans-abri ont atteint le plus haut niveau depuis 50 ans et l'Amérique du Nord connaît un phénomène analogue¹⁰. En Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande, un nombre toujours plus grand de jeunes autochtones vivent en ville dans la pauvreté.

14. Que ce soit dans les pays développés ou les pays en développement, les jeunes à risque ont tendance à être exclus de la société. Les plus pauvres, notamment de nombreuses mères seules, les membres des minorités ethniques et culturelles et les jeunes migrants ou récemment immigrés, sont particulièrement vulnérables¹¹. Les jeunes à risque, notamment les jeunes femmes, sont aussi susceptibles d'être exploités par les groupes criminels transnationaux organisés et les trafiquants de drogues, d'armes et de personnes. Alors que les jeunes représentent à la fois un important marché potentiel et un atout majeur pour le développement économique des villes et des pays, ils sont largement exclus des décisions les concernant.

D. Montée de la criminalité et violence et victimisation des jeunes

15. L'augmentation de la criminalité, en particulier sous sa forme violente, est une conséquence majeure de l'aggravation de la pauvreté et des inégalités dans les zones urbaines¹². Cette augmentation concerne la violence en général, la violence

criminelle organisée et la violence familiale. Seule l'Amérique du Nord a enregistré une baisse régulière des taux de criminalité au cours des huit dernières années. Dans de nombreux pays développés, ces taux restent beaucoup plus élevés que dans le passé, qu'il s'agisse des cambriolages résidentiels, des délits contre les biens, de la délinquance de rue, des incivilités des abus de substances ou de la violence contre les femmes, alors que le niveau de tolérance de la criminalité y a diminué. En général, la violence urbaine est fortement liée aux inégalités sociales, politiques et économiques, même si elle varie d'une ville à l'autre et au sein d'une même ville pour ce qui est de ses manifestations comme la violence des jeunes ou la violence sexiste. Son incidence sur les groupes les plus pauvres de la population est beaucoup plus forte que sur les autres¹³. Les catastrophes naturelles accroissent également le risque de violence et de pillage dans les zones urbaines.

16. S'agissant des taux de criminalité et de violence, les Caraïbes occupent le troisième rang mondial pour le nombre d'homicides (44 pour 100 000 habitants). À la Trinité-et-Tobago, les crimes graves, y compris ceux relativement rares comme les enlèvements et la séquestration, ont rapidement augmenté entre 1998 et 2002¹⁴. En Asie et dans le Pacifique, alors que les taux globaux de criminalité et de victimisation sont plus bas qu'ailleurs, on a enregistré dans les dernières dix années une augmentation des délits contre les biens, de la criminalité violente organisée et du trafic de la drogue, ainsi qu'une progression du tourisme pédophile¹⁵. En Afrique subsaharienne, les taux de criminalité et de victimisation, en particulier avec la violence, ont augmenté au cours des dix dernières années, en grande partie à cause du trafic considérable d'armes légères induit par les nombreuses guerres civiles ou régionales¹⁶. En Afrique du Sud, l'augmentation de la criminalité violente a été particulièrement importante entre 1994 et 2001: environ 52 000 viols touchant principalement des jeunes filles de 12 à 17 ans y sont enregistrés chaque année, ce qui correspond à l'un des taux les plus élevés au monde de violence contre les femmes¹⁷. En Fédération de Russie, le taux d'homicide est passé de 9 à 22 pour 100 000 habitants entre 1990 et 2000. Comme la Hongrie, la Fédération de Russie a un taux élevé de condamnations de jeunes. Les anciennes républiques soviétiques sont désormais d'importantes sources alimentant la traite des personnes, surtout des jeunes femmes et des enfants¹⁸ et le trafic de drogues. Les inégalités sociales, économiques et politiques sont liées à la montée du crime transnational organisé, par exemple en Afrique australe, où le taux de crime organisé est un des plus haut du monde¹⁹.

17. Dans les pays en développement, l'augmentation de la criminalité et de la victimisation touche principalement les jeunes. La victimisation et la délinquance juvéniles sont étroitement liées. Les victimes de la violence juvénile sont pour la plupart des jeunes eux-mêmes et presque toutes connaissent leurs agresseurs²⁰. Le nombre de victimes de la criminalité et de la violence est plus élevé chez les jeunes que dans n'importe quel autre groupe d'âge et il est particulièrement élevé chez les jeunes à risque. D'après les estimations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), 199 000 meurtres de jeunes ont été commis en 2000²¹. En Amérique latine et aux Caraïbes, les jeunes sont à la fois les auteurs et les victimes de la violence accrue qui sévit dans la région, souvent dans les *favelas* et les bidonvilles les plus pauvres, où ils sont fortement soumis à l'influence des groupes criminels et des bandes organisées. Quelque 29 % des homicides y sont commis par des jeunes de 10 à 19 ans, soit un taux trois fois plus élevé que les taux nationaux. Au Brésil, le taux d'homicide chez les jeunes a augmenté de 77 % pendant les dix dernières années, principalement à cause de la prolifération des armes à feu et du trafic de drogues; on estime que 20 000 enfants et jeunes entre 10 et 16 ans sont des passeurs

de drogues. Les enfants qui grandissent dans des quartiers ainsi marqués par la pauvreté et la violence sont véritablement le produit de leur environnement, mais ils ne sont pas la cause du problème²².

E. Aggravation des problèmes auxquels doivent faire face les autorités urbaines

1. L'effondrement des valeurs culturelles traditionnelles, des réseaux sociaux et de la bonne gouvernance

18. On constate dans beaucoup de zones urbaines l'effondrement ou la disparition des réseaux traditionnels de socialisation et des contrôles informels. Les familles, à la tête d'un grand nombre desquelles on trouve des mères seules, sont affaiblies par la pauvreté, la maladie et des taux élevés de criminalité et de violence. Dans d'autres cas, les décès provoqués par le VIH/sida, la guerre, les conflits et les catastrophes naturelles ont fait des orphelins et obligé des enfants ou des adolescents à devenir chefs de famille. Les valeurs ethniques et culturelles des populations migrantes et immigrantes sont en contradiction avec les traditions urbaines existantes. Tous ces facteurs, ainsi que le manque d'écoles, les problèmes de déscolarisation et la pression économique sur les quartiers, affaiblissent les réseaux et les ressources sociales communautaires et menacent les contrôles sociaux traditionnels des quartiers et des villes. On constate, chez les jeunes à risque, une perte de "lien social" et une absence de valeurs repères. Il est nécessaire de trouver de nouveaux moyens d'intervenir collectivement auprès de structures familiales de plus en plus variées dans des quartiers urbains de plus en plus fragmentés et mélangés culturellement. Il faut revoir les vieilles conceptions des valeurs ou des structures familiales considérées comme convenables.

2. Exclusion accrue des jeunes à risque et des minorités

19. Les jeunes à risque appartiennent à différents groupes: ceux vivant dans les zones urbaines les plus pauvres et les plus marginales, les enfants des rues, ceux qui font partie d'un gang, qui consomment de la drogue et en font le trafic, ceux qui font l'objet d'une exploitation sexuelle et ceux qui sont déjà en conflit avec la loi ou qui sortent de détention. Dans certains pays, en particulier en Afrique subsaharienne, les enfants rendus orphelins par le VIH/sida ou la guerre, ainsi que ceux que la guerre a touchés d'une autre façon, constituent également un groupe à risque. Dans un certain nombre de régions, les jeunes sont systématiquement recrutés par des membres de groupes criminels organisés, notamment des trafiquants de drogue. La forte couverture médiatique dont a fait l'objet la délinquance juvénile a contribué à diaboliser les jeunes tout en détournant l'attention du rôle joué par la criminalité organisée dans leur exploitation.

20. Les enfants et les jeunes sont particulièrement susceptibles d'être soumis à un traitement arbitraire aux mains de la police. L'exclusion des jeunes à risque est allée croissante, en raison de leur délinquance et du fait qu'ils ont été généralement écartés de l'espace urbain et privés de l'accès aux services et aux prestations économiques et sociales des sociétés dans lesquelles ils vivent²³. Les jeunes citoyens ne prennent généralement pas part aux décisions les concernant. Cette exclusion se retrouve tant dans les pays en développement que dans les pays développés, où les "incivilités" des jeunes inquiètent de plus en plus²⁴. Cela montre que les villes doivent s'efforcer d'intégrer les jeunes et les populations marginales, de former ceux qui travaillent avec les jeunes, de considérer la jeunesse comme une force de

changement plutôt que comme un problème et de faciliter sa participation aux décisions.

21. De même, les minorités et les immigrants courent un plus grand risque d'exclusion sociale et économique. Dans les pays d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale, malgré la baisse générale des taux de violence et de victimisation chez les jeunes enregistrée récemment, la violence est souvent attribuée aux étrangers ou aux marginaux, et comme dans tous les pays, les jeunes autochtones ou immigrants et ceux appartenant à une minorité ethnique sont plus susceptibles que d'autres de figurer parmi les jeunes à risque et d'être surreprésentés dans le système de justice pénale²⁵. Il faut donc veiller en particulier à inclure les minorités dans les stratégies de prévention de la criminalité.

3. La peur, l'insécurité et les attentes du public en matière de lutte contre la criminalité

22. Les forts taux de violence et de victimisation dans les zones urbaines ont entraîné une peur et une insécurité croissantes chez les citoyens. Même en Europe et en Amérique du Nord, où la criminalité a baissé ces dernières années, le sentiment de peur reste très présent. La façon dont le public perçoit la criminalité urbaine et la violence juvénile et y réagit encourage l'adoption rapide de mesures répressives. On a de plus en plus recours à des mesures pénales sévères à l'encontre en particulier des jeunes à risque, et le nombre de jeunes incarcérés augmente²⁶. Il y a eu une perte de confiance dans la capacité de la police et des systèmes de justice pénale de faire face à la criminalité. Pourtant, le traitement pénal de la criminalité est coûteux et peu efficace comparé à de bons programmes stratégiques de prévention²⁷. L'incarcération peut entraîner un bref répit mais a des conséquences à long terme coûteuses pour les jeunes, leurs familles et la société tout en étant extrêmement onéreuse²⁸. Cela souligne l'importance d'investir dans la prévention. Les pouvoirs publics à tous les niveaux doivent relever un défi majeur: faire pencher l'opinion publique en faveur de la prévention, grâce à des stratégies bien conçues prévoyant un ensemble équilibré de mesures à long terme et à court terme pour faire face à la criminalité et à l'insécurité ainsi qu'en faveur d'alternatives à l'incarcération des jeunes.

4. Développement de la privatisation de l'espace public, des polices privées, des groupes d'autodéfense et de la justice expéditive

23. L'augmentation de la criminalité urbaine dans les pays en développement a eu pour effet que l'on a cherché à privatiser et à compartimenter de plus en plus l'espace public. Cela s'est accompagné d'un recours accru à des services de sécurité privés et armés. Les services de sécurité privés et les complexes résidentiels fermés dont ne bénéficient que les tranches les plus riches de la population, ne peuvent avoir des effets bénéfiques qu'à court terme. Cette approche accroît également l'exclusion sociale des franges les plus pauvres de la population et accentue les inégalités. Les habitants des quartiers pauvres peuvent quant à eux ressentir le besoin de porter des armes, de créer des polices informelles et d'avoir recours à des groupes d'autodéfense et à la justice expéditive pour se protéger de la violence. Par conséquent, les autorités locales devraient réglementer la privatisation de l'espace privé et accroître leur partenariat avec la population en essayant de répondre à leurs inquiétudes dans le cadre de stratégies bénéficiant au plus grand nombre.

5. La corruption, le manque de confiance de la population et la culture du non-droit

24. La corruption, le manque de confiance de la population dans la police, une tradition policière fondée sur la répression et non sur le service à la collectivité, et la vulnérabilité des administrations urbaines au crime organisé sont des facteurs qui empêchent l'instauration d'un climat de sûreté et de sécurité dans les villes et qui portent également atteinte aux droits humains et facilitent la criminalité transnationale organisée et les trafics. Réformer la police est un processus de longue haleine car il est difficile de changer la culture policière. Cela démontre une fois de plus que la bonne gouvernance est un préalable indispensable à la prévention de la criminalité et au renouveau urbain.

III. Ce que la prévention du crime apporte aux zones urbaines

A. Avantages et principes

25. Comme les Principes directeurs applicables à la prévention du crime (résolution 2002/13 du Conseil économique et social, annexe, par. 1) le soulignent, "il apparaît clairement que des stratégies de prévention du crime bien conçues permettent non seulement de prévenir la criminalité et la victimisation mais aussi de favoriser la sécurité collective et de contribuer au développement durable des pays". De telles stratégies améliorent la qualité de vie et procurent des avantages à long terme en réduisant les coûts associés au système de justice pénale ainsi que d'autres coûts sociaux induits par la criminalité.

26. Les Principes directeurs reconnaissent que le crime a de multiples causes et que la prévention demande une approche stratégique bien conçue qui s'attaque à ces causes au moyen de différents types d'intervention. Il est largement admis au niveau international que certains facteurs exposent un enfant ou un jeune à un risque de criminalité ou de victimisation, ou au contraire contribuent à le protéger et il faudrait en tenir compte pour élaborer des stratégies d'intervention efficaces. Il s'agit notamment de facteurs familiaux et individuels, des caractéristiques du quartier et de l'environnement local, comme la pauvreté, les mauvaises conditions de logement et d'éducation et le manque d'équipements récréatifs et sociaux. La présence de drogue ou d'armes à feu contribue aussi beaucoup à la criminalité²⁹. La prévention consiste à élaborer des programmes ayant par exemple pour objet de venir en aide aux enfants et aux familles, de renforcer les écoles, d'améliorer les connaissances et les compétences, d'offrir des possibilités de loisirs aux jeunes et d'enseigner les techniques de médiation et de résolution des conflits pour encourager la participation et le sentiment d'appartenance. La prévention de la criminalité recouvre en fait bon nombre de mesures qui sont souvent appelées autrement: rénovation urbaine, soutien éducatif, développement du jeune enfant, traitement de la toxicomanie³⁰. La prévention du crime par l'aménagement du cadre de vie et l'aménagement urbain est également un domaine où l'on dispose d'une vaste expérience. Il est important de travailler avec les habitants et de les faire participer à l'élaboration des initiatives de prévention de la criminalité. Une bonne stratégie de prévention de la criminalité prévoit:

a) Des mesures de prévention à caractère social, économique, éducatif et sanitaire axées sur les quartiers, les familles et les enfants et les jeunes à risque;

b) L'amélioration des liens sociaux et des conditions de vie dans les quartiers et le renforcement des capacités collectives;

c) La réduction des occasions propices à la criminalité par l'aménagement des conditions et du cadre de vie;

d) La prévention de la récidive par la réinsertion des délinquants.

27. Cette façon d'aborder la prévention de la criminalité traduit un changement dans la façon dont on entend faire face à la violence urbaine. Alors qu'auparavant, on considérait que c'était une affaire de répression, on estime maintenant qu'il s'agit d'une question d'ordre social, de santé publique et de bonne gouvernance appelant des mesures proactives³¹. Il est essentiel, pour prévenir efficacement le crime, que les pouvoirs publics locaux jouent un rôle central sous la direction ferme et avec l'appui énergique du gouvernement national.

28. Les principes essentiels pour une prévention efficace du crime sont les suivants³²:

a) Les pouvoirs publics à tous les niveaux devraient jouer un rôle central;

b) La prévention du crime devrait être intégrée de façon transversale dans les politiques et les programmes sociaux et économiques, y compris en matière d'emploi, d'éducation, de santé, de logement, d'urbanisme, de justice et d'action sociale;

c) Les stratégies devraient être fondées sur des partenariats entre les pouvoirs publics, les associations de résidents et les organisations non gouvernementales, le monde de l'entreprise et la société civile;

d) Les ressources, financières et autres, devraient être suffisantes et les responsabilités devraient être claires afin de garantir la mise en œuvre et la pérennité des stratégies;

e) Les stratégies et les interventions devraient être fondées sur une connaissance solide des causes de la criminalité et des pratiques efficaces;

f) Toutes les initiatives de prévention de la criminalité doivent respecter les droits de l'homme et la primauté du droit;

g) Les liens entre la criminalité transnationale organisée et la criminalité locale organisée doivent être pris en considération;

h) Les stratégies de prévention de la criminalité devraient tenir particulièrement compte des besoins différents des hommes et des femmes ainsi que des membres les plus vulnérables de la société.

B. Vers des stratégies et des pratiques efficaces de prévention du crime

1. Le rôle des pouvoirs publics en matière de prévention de la délinquance urbaine

29. Aux niveaux national et sous-régional, des stratégies et des mécanismes intégrés qui facilitent l'action au niveau local ont été mis en place dans un grand nombre de pays ayant une histoire et un contexte économique et politique très différents³³. Il s'agit notamment d'initiatives législatives et politiques, souvent soutenues par d'importants investissements.

Partenariats de réduction de la criminalité et des troubles au Royaume-Uni

En Angleterre et au Pays de Galles, en vertu d'une loi adoptée en 1998 (et modifiée par la suite), les autorités et le chef de la police dans chaque localité doivent travailler ensemble ainsi qu'en collaboration avec les services de santé et les pompiers à l'élaboration d'une stratégie de réduction de la criminalité, des troubles et des problèmes de drogue. Plus de 370 partenariats de réduction de la criminalité et des troubles ont été mis en place. Tous les trois ans, chaque partenariat doit recenser les problèmes, consulter les habitants sur leurs préoccupations, fixer des priorités, adopter une nouvelle stratégie triennale, définir des objectifs précis et mettre en œuvre des plans d'action. Les objectifs pour la période 2005-2008 doivent également être acceptés par le Gouvernement afin que l'ensemble des objectifs locaux permette d'atteindre l'objectif national, à savoir réduire la criminalité de 15 % d'ici à 2008 par rapport à la période 2002-2003.

30. L'Afrique du Sud, l'Argentine, la Belgique, le Chili, la France, les Pays-Bas et le Pérou ont eu recours à des initiatives nationales et à des systèmes de contrat de sécurité et de sûreté urbaines pour encourager et guider l'action au niveau des villes. Aux Philippines, les politiques de prévention de la criminalité habilent toutes les municipalités à élaborer des plans intégrés de sûreté au niveau local en collaboration avec la population, la police et d'autres institutions. L'Australie, le Danemark et la Nouvelle-Zélande disposent depuis longtemps de mécanismes de prévention de la criminalité au niveau local. L'Australie et le Canada ont investi dans la recherche et le développement de projets, en particulier dans le domaine de la prévention sociale de la criminalité au niveau local. La Hongrie a récemment établi une stratégie nationale de prévention sociale de la criminalité fondée sur les Principes directeurs applicables à la prévention du crime. Un grand nombre de pays développés ont mis en particulier l'accent sur les recherches et les pratiques reposant sur des données probantes et ont créé des réseaux régionaux pour appuyer la mise en œuvre des stratégies locales.

Comuna Segura: le Programme pour des localités plus sûres au Chili³⁴

Le programme Comuna Segura, qui a été lancé en tant que programme pilote en 2000 par le Ministère chilien de l'intérieur, sera appliqué dans 70 localités du pays en 2005. Il offre un cadre et une structure de financement pour des projets locaux visant à réduire la criminalité dans les localités visées. Les citoyens sont considérés comme des partenaires essentiels des municipalités et de la police. Leur participation est encouragée par le biais des "conseils communaux pour la sécurité des citoyens", et des plans sont élaborés et mis en œuvre sur la base d'un diagnostic minutieux.

Comme autres initiatives nationales, on peut citer le programme pour des quartiers sûrs, lancé en 2001 dans les zones les plus vulnérables connaissant des problèmes de drogue, et le plan d'ilotage (Vigilancia por Cuadrantes), lancé en 1999 afin de mettre en place une police de proximité.

*Prévention de la criminalité au Pérou*³⁵

Le Pérou sort de vingt ans de conflits internes qui ont causé la mort de près de 70 000 personnes. Il a commencé à réformer sa police et à lutter contre l'insécurité croissante grâce à son système national de sécurité des citoyens qui a été créé en 2003 afin d'habiliter des comités de sécurité des citoyens aux niveaux national, régional, provincial et local. Les comités locaux sont multisectoriels: présidés par le maire, ils se composent de représentants de la police et de la justice, des secteurs de la santé et de l'éducation et des organisations de la société civile. Ils sont chargés d'établir un diagnostic de la sûreté au niveau local et de mettre en œuvre et d'évaluer des plans stratégiques de sûreté. Six villes pilotes ont reçu une assistance financière et technique pour établir leur diagnostic de sécurité. Les plans stratégiques de sûreté prévoient d'améliorer les espaces et les parcs publics, de créer des programmes pour les jeunes contre l'abus de drogues et d'appliquer la réglementation municipale. Les comités locaux ont été encouragés par un programme de subventions limitées et divers outils, et les résultats ont fait l'objet d'une évaluation.

2. Le rôle des autorités locales dans l'élaboration de stratégies globales

31. L'un des rôles essentiels des autorités locales est d'assurer un environnement sûr et sécurisé à leurs administrés. Étant donné que la criminalité et la victimisation se produisent à l'échelle locale, ces autorités ont un rôle de premier plan à jouer dans l'élaboration de mesures de sûreté et de sécurité, et elles sont particulièrement bien placées pour agir efficacement. Elles contrôlent l'occupation des sols, les infrastructures, les services fondamentaux, les politiques économiques et sociales locales et l'accès à la justice et, surtout, elles jouent un rôle déterminant dans la prise des décisions au niveau local³⁶. Un nombre croissant de villes assurent un tel rôle en élaborant des mécanismes intégrés d'administration urbaine et en travaillant en coopération avec les institutions locales et d'autres partenaires à l'élaboration de stratégies de prévention à l'échelle locale³⁷. Elles mènent une action intersectorielle ou transversale, en utilisant des systèmes de connaissances et d'information solides pour les assister dans la mise en œuvre et la planification de leur stratégie.

32. Les travaux du programme "Des villes plus sûres" du Centre des Nations Unies pour les établissements humains illustrent cette démarche. Ce programme, lancé en 1996 à la demande de villes africaines pour faire face à la violence urbaine et aux problèmes de sécurité, comprend maintenant 15 projets dans le monde entier. Il contribue à donner aux autorités locales les moyens d'élaborer des plans et des initiatives intégrées de prévention de la criminalité en encourageant la bonne gouvernance, une meilleure administration de la justice pénale et des démarches sociales et situationnelles. Il cible deux groupes: les jeunes et les femmes et les enfants.

Le programme “Des villes plus sûres” à Dar es-Salaam

Le programme “Des villes plus sûres” à Dar es-Salaam a été mis en place en 1997 pour coordonner et renforcer les moyens locaux de prévention du crime, en partenariat avec les intérêts locaux. Un coordonnateur local a été engagé, un bureau permanent a été créé au sein du conseil municipal, et un réseau de coordonnateurs de quartier a été mis en place. Des enquêtes sur la sécurité des femmes et sur les victimes de la criminalité et de l’insécurité ont été menés pour servir de base à l’élaboration d’une stratégie de sûreté pour la ville. On s’est efforcé de modifier les attitudes envers la criminalité en encourageant une culture de respect de la loi. Pour faire face au fort taux de chômage des jeunes, on a organisé des formations et des activités culturelles, recruté et formé des jeunes chômeurs comme vigiles et lancé une série d’activités rémunératrices et formatrices pour les soutenir.

3. Renforcement des partenariats et de la surveillance policière de proximité

33. Des activités visant à promouvoir la participation de la société civile ainsi qu’à renforcer les groupes locaux et les quartiers ont été conduites par l’intermédiaire de divers forums locaux et de programmes ciblés. Les pays créent de plus en plus de systèmes de surveillance policière de proximité, comme les Philippines l’ont fait récemment. Il n’est toutefois pas toujours facile de mettre en place une surveillance policière de proximité ou de faire en sorte que la police locale ait une action plus préventive et travaille en partenariat avec les autorités locales et la population. Au Cap (Afrique du Sud), on a eu recours à un processus de planification pour amener la population à aider la police à établir des cartes et des analyses de la criminalité et à élaborer des solutions, alors que dans la province du Cap occidental, on a mis en œuvre une stratégie faisant appel à la participation de la population (“Bambanani”) pour améliorer les méthodes de prestation des services³⁸. La mise en place ou l’extension de services de surveillance policière de proximité dans les villes ou les bidonvilles est un autre exemple de partenariat permettant d’améliorer les relations entre la police et les habitants, tout en renforçant la sûreté et la sécurité. À Mumbai (Inde), un partenariat a été établi entre les populations des bidonvilles et la police locale. Dans l’État d’Enugu (Nigéria), des forums locaux de sécurité sont mis en place pour aider à renforcer la police informelle dans les quartiers pauvres.

Des postes de police de proximité dans les bidonvilles de Mumbai (Inde)³⁹

Reconnaissant le besoin d’améliorer ses relations avec les habitants des bidonvilles, la police de Mumbai a mis sur pied un partenariat avec des organisations locales pour fournir des services de police dans les bidonvilles, où vivent plus de la moitié des 15 millions d’habitants de la ville. Des conseils de police (panchayats), composés de 10 représentants locaux et d’un policier, ont été fondés dans 65 bidonvilles.

La police informelle et la mise en place d'assemblées locales dans l'État d'Enugu au Nigéria⁴⁰

Les problèmes de sécurité et le recours à la police informelle et à la justice expéditive sont très répandus au Nigéria. Il ressort d'une étude menée dans quatre états que les principales préoccupations en matière de sûreté et de sécurité sont la protection individuelle contre les criminels, en particulier les voleurs à main armée; la protection contre le danger associé à la violence politique; la prévention des conflits violents; l'éradication de la corruption et de la brutalité policières; et la protection de la propriété contre le vol et la destruction. Une série de forums locaux de sûreté et de sécurité ont été créés avec la participation des autorités locales, de la police, des structures de police informelle et des groupes locaux concernés, notamment les femmes et les groupes non autochtones, pour renforcer la représentation de la population, le respect des droits de l'homme et la transparence.

4. Prise en compte de la sécurité des femmes et des jeunes filles dans les stratégies urbaines

34. On observe actuellement dans le monde une intensification de l'action visant à prévenir la criminalité et la violence à l'égard des femmes et des jeunes filles, notamment la violence domestique et dans les lieux publics et la traite. Dans un certain nombre de pays, les autorités nationales et locales ont commencé à prendre en considération les préoccupations et les besoins des femmes dans leurs plans de sûreté urbaine et leurs stratégies de prévention⁴¹. Elles ont mis en place des partenariats avec les associations d'habitants, la police, la justice et d'autres services, et il existe à présent un éventail de plus en plus large de projets et d'outils fondés sur des bonnes pratiques provenant tant de pays développés que de pays en développement. Les femmes appartenant à des groupes minoritaires ou qui ont immigré récemment en bénéficient également. Les autorités locales, avec l'appui des autorités nationales et régionales, ont également commencé à s'impliquer davantage dans la prévention de la traite des femmes et des enfants.

35. On dispose de plus en plus de données, de systèmes d'information et d'outils pour élaborer des stratégies locales de prévention du crime. Outre les données de la police, il s'agit d'enquêtes sur les victimes ou d'études concertées; d'évaluations de la sécurité, de cartes sociales; de données sur les accidents et la santé qui sont utilisées pour établir des plans de prévention de la violence; d'observatoires et de centres régionaux de surveillance de la criminalité et des problèmes sociaux; de guides pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de stratégies et de projets; et de recherches et de bonnes pratiques fondées sur l'observation. En l'absence de données policières précises, les autorités locales de Bogota (Colombie) ou de Diadema (Brésil) ont pu par exemple réduire les taux d'homicides en utilisant des données sanitaires et sociales pour localiser les zones à haut risque. Le programme "Des villes plus sûres" du Centre des Nations Unies pour les établissements humains a élaboré, en se fondant sur les Principes directeurs applicables à la prévention du crime et l'expérience acquise en travaillant avec un certain nombre de villes de pays en développement, des outils de prévention de la criminalité au niveau local, à savoir des guides pratiques détaillés pour l'élaboration d'une stratégie locale, des guides techniques sur le rôle des partenaires, l'aménagement du cadre de vie, la surveillance policière de proximité, la réalisation d'enquêtes sur les victimes et les techniques de cartographie, des exemples de bonne pratique et des modules de formation.

C. Les jeunes à risque dans les zones urbaines: stratégies efficaces et bonnes pratiques

1. Intégration et participation

36. Les autorités locales accordent de plus en plus d'attention aux besoins des jeunes, en particulier des jeunes à risque, lors de l'élaboration de leurs stratégies de prévention de la délinquance urbaine. Cela se fait souvent dans le cadre d'un plan général pour la jeunesse plutôt que sous la forme d'initiatives indépendantes. L'expérience montre que les démarches les plus efficaces sont celles qui cherchent à: a) faire participer les jeunes au lieu de les exclure; b) travailler avec divers services et partenaires locaux, y compris les associations d'habitants; c) répartir de façon équilibrée les ressources entre les interventions précoces, l'éducation sociale, la citoyenneté et la création de lien social d'une part et la lutte contre la criminalité d'autre part; d) renforcer les facteurs qui protègent les zones ou les groupes à risque, grâce à des programmes bien conçus et exécutés, y compris des mesures de substitution à l'incarcération. Les exemples qui suivent montrent des types de programmes et d'approches qui se sont avérés efficaces pour réduire la délinquance et la victimisation chez les jeunes.

37. La promotion de la participation des jeunes à risque aux stratégies de prévention de la criminalité urbaine est de plus en plus considérée comme un moyen important de faire face à leur exclusion sociale et d'élaborer des interventions efficaces. Les jeunes sont une source importante d'information sur leurs propres besoins et sur ce qui peut être fait, ils sont bien placés pour parler à leurs semblables et les influencer et ils peuvent être efficaces en tant que chercheurs, formateurs, porte-parole et concepteurs de programmes et de projets⁴². Cela peut consister aussi bien à faire participer les jeunes à l'analyse, à la conception et à la mise en œuvre de projets dans les espaces publics⁴³ qu'à exécuter des projets avec la participation de gangs de jeunes en Argentine, au Brésil ou au Guatemala et de jeunes des rues en Afrique du Sud, ou à promouvoir les relations entre les jeunes autochtones et la police en Australie. Les programmes de prévention ciblant les gangs visent en général à empêcher les jeunes d'en devenir membres ou à les aider à les quitter. Il peut s'agir de programmes éducatifs en milieu scolaire ou de programmes dans les zones à haut risque axés sur les jeunes déjà membres d'un gang ou susceptibles de le devenir, qui offrent d'autres réseaux sociaux, des compétences pratiques, un soutien éducatif ainsi qu'en matière de formation et un soutien de la communauté. La promotion de l'intégration des enfants des rues grâce à des partenariats urbains peut être un moyen efficace de répondre à leurs besoins et de réduire au minimum le recours à la justice pénale.

Le projet Othandweni à Johannesburg (Afrique du Sud)

L'objectif du projet Othandweni à Johannesburg est de protéger les enfants des rues et de leur proposer une alternative à la rue; de protéger leurs droits humains; de les sortir de la rue et de les réintégrer à leurs familles; de responsabiliser les jeunes à risque; de limiter les placements en établissement spécialisé. Ce projet, qui au départ avait pour but de nourrir les enfants des rues, s'est étoffé afin de pouvoir leur proposer des soins courants, les assister lors des procédures judiciaires, leur faire faire du sport, leur offrir des loisirs et les préparer à la vie, leur donner une éducation et un soutien dans le domaine sanitaire, en particulier en ce qui concerne le VIH/sida, accueillir les bébés abandonnés et dispenser une formation pratique et professionnelle, l'objectif étant d'aider ces enfants à trouver une alternative à la rue. Il est exécuté en collaboration étroite avec un certain nombre de partenaires locaux publics et privés.

38. De plus en plus de programmes (par exemple en Australie, au Canada, au Costa Rica et en Thaïlande) prennent en compte le vécu et les besoins particuliers des jeunes, notamment la vulnérabilité des jeunes femmes à l'exploitation sexuelle, le tourisme sexuel qui touche les enfants et les jeunes, le fait qu'ils ont assisté à des violences familiales, et le respect des sexes chez les jeunes des deux sexes.

2. Des stratégies globales et intégrées

39. Les écoles contribuent à la transmission des valeurs sociales, à la création du lien social, à l'éducation et à l'acquisition d'aptitudes utiles dans la vie. Elles représentent un cadre très efficace pour la prévention de la délinquance et de la victimisation juvéniles, en particulier lorsque les programmes sont menés en étroite collaboration et de façon intégrée avec les parents, la police et les autres services locaux, le voisinage et les associations de quartier⁴⁴. Les approches globales sont efficaces pour prévenir les brimades à l'école, soutenir les enfants à risque, promouvoir l'acquisition de compétences et de connaissances et obtenir la participation des parents, des entreprises locales et de la population. D'autres programmes mis en œuvre en milieu scolaire ont pour but d'inciter les jeunes à rester à l'école, qui est un important facteur de protection des jeunes contre la délinquance. La médiation et la réparation se sont également avérées efficaces dans un certain nombre de pays pour prévenir la violence et l'aggravation des tensions, ainsi que pour développer les aptitudes et trouver d'autres moyens permettant de régler les différends. Cela comprend la résolution des conflits en milieu scolaire, l'utilisation d'agents sociaux comme médiateurs en cas de différend dans les endroits publics ou dans les transports et le recours à des assemblées de quartier pour résoudre les conflits (par exemple, en Australie, au Canada, aux États-Unis, en France et au Royaume-Uni).

Contribuer à assurer un cadre de vie sûr et protecteur grâce à l'école: le projet "Together we light the way" au Canada et à la Trinité-et-Tobago.

"Together we light the way", projet d'intervention précoce en milieu scolaire visant à développer la force de caractère et le sens des responsabilités chez les enfants et les adolescents âgés de 4 à 14 ans, fait appel au personnel enseignant, à la police, au monde de l'entreprise, aux organisations communautaires, aux parents et aux élèves pour promouvoir des réactions, des attitudes, des valeurs et des comportements studieux et non violents chez les élèves. Ce projet ayant fait l'objet d'une évaluation positive, il a été reproduit dans plusieurs provinces du Canada avec le soutien de la Stratégie nationale sur la sécurité communautaire et la prévention du crime, et il est également exécuté à la Trinité-et-Tobago.

3. Des approches équilibrées et ciblées

40. Lorsque la prévention fait partie intégrante des stratégies de développement de l'enfant et de la justice pour mineurs, il est plus facile d'apporter une réponse équilibrée à la délinquance et à la victimisation juvéniles. Ainsi, en Angleterre et au Pays de Galles, les autorités locales sont tenues depuis 2003 d'adopter des stratégies de prévention pour les jeunes jusqu'à 19 ans et de mettre en œuvre des initiatives ciblées pour aider les jeunes à risque. Nombre de ces programmes sont fondés sur des partenariats entre les autorités et les services locaux et les associations de quartier et bénéficient de l'appui technique et des conseils d'organismes à but non lucratif⁴⁵. Khulisa, organisation sud-africaine de proximité, offre, en collaboration avec les autorités locales, les services d'aide à la jeunesse et les services pénitentiaires, des programmes de formation aux responsabilités, des programmes d'activités rémunératrices, des programmes non privatifs de liberté, des programmes d'éducation et de formation pendant la détention, ainsi qu'un soutien et une formation pour aider les jeunes à se réinsérer dans la société après leur remise en liberté. En Argentine, le programme Communautés vulnérables (Programa Comunidades Vulnerables) a aidé les jeunes des quartiers les plus vulnérables de Buenos Aires en leur permettant d'acquérir diverses aptitudes professionnelles et pratiques, en leur proposant des activités culturelles et éducatives et en soutenant des micro-entreprises. Aux États-Unis, en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, des programmes d'encadrement pour les jeunes à risque et ceux qui sont déjà en conflit avec la justice, se sont avérés efficaces pour réduire la criminalité. Ils se caractérisent par une relation individuelle étroite avec les éducateurs adultes, souvent en parallèle avec des programmes d'éducation et de formation.

D. Les défis à relever pour garantir durablement la sûreté

41. Malgré de nombreux résultats positifs, un certain nombre de problèmes font obstacle à une prévention intégrée et efficace de la criminalité en zone urbaine. Intégrer la prévention de la criminalité à d'autres services, à tous les niveaux de l'État, n'est pas chose aisée. Réduire la corruption au niveau des autorités locales et réformer la police sont des défis majeurs pour beaucoup de villes et de pays en développement et en sortie de crise; recycler le personnel en place et élaborer des alternatives viables pour promouvoir la sûreté et la sécurité sont des tâches qui exigent beaucoup de persévérance, de temps et de ressources. Il existe cependant une somme considérable de connaissances à partager sur la façon de relever ces

défis. On peut beaucoup apprendre grâce à des échanges de données d'expérience, tant entre les villes qu'entre les pays.

1. Création de capacités

42. Pour mettre durablement en œuvre des stratégies et des programmes, il faut à la fois consacrer suffisamment de ressources aux programmes au-delà de la phase pilote et intégrer les stratégies dans les pratiques existantes des autorités locales. Il peut être nécessaire d'apporter des modifications structurelles aux pratiques de gestion et de prise de décisions. Les autorités locales ont besoin de l'appui continu des autorités sous-régionales et nationales. Nombre de villes et de pays en développement souscrivent aux lignes directrices et aux accords internationaux relatifs à la prévention de la criminalité, mais manquent de ressources, de connaissances et de capacités pour les mettre durablement en œuvre. Il est nécessaire de fournir un soutien et une assistance technique plus ciblés, notamment pour l'élaboration de stratégies, de systèmes de gestion et de collecte d'informations, de moyens de mise en œuvre, de surveillance et d'évaluation de projets et d'outils de communication. Cela peut être facilité par les pays donateurs ainsi que par la collaboration et les échanges régionaux ou de ville à ville. La formation, le soutien et la création de capacités doivent s'inscrire dans des projets et des initiatives, et il faut accorder plus d'attention aux besoins des intervenants sur le terrain, notamment les responsables municipaux et les coordinateurs en matière de sûreté, par exemple au moyen d'échanges entre villes. Le programme "Des villes plus sûres" du Centre des Nations Unies pour les établissements humains a rassemblé des maires africains en 1998, 2002 et 2003 pour qu'ils confrontent leur expérience et renforcent leurs capacités. Il a également soutenu deux conférences sur les jeunes à risque, l'une en Afrique en 2002 et l'autre en Amérique latine et aux Caraïbes en 2004. Le Centre International pour la Prévention de la Criminalité est en train de fonder un institut international de formation, et son programme d'échange entre villes met en contact Montréal, Bordeaux et Liège pour qu'elles élaborent, sur une période de deux ans, des réponses à l'insécurité.

2. Habilitier la collectivité et la société civile

43. Il peut s'avérer difficile de développer des partenariats en matière de prévention de la criminalité et travailler en collaboration avec la collectivité. Il est souvent plus facile de privilégier les interventions directes, par exemple auprès des jeunes déjà en conflit avec la loi. Les villes doivent soutenir davantage les partenariats avec la société civile, y compris le secteur privé. Il convient notamment de prendre en compte dans toutes les stratégies urbaines les sexospécificités, la prévention de la violence conjugale et la sécurité des femmes dans les lieux publics. Il faut de nouvelles approches qui reconnaissent la complexité croissante des structures familiales et la diversité ethnique et culturelle. Pour obtenir une participation représentative et utile des groupes locaux, il faut que les autorités locales établissent des partenariats véritablement ouverts qui ne se limitent pas à des consultations symboliques. Cela suppose que l'on sollicite l'avis et le concours des minorités ethniques ou des jeunes à risque, par exemple pour la collecte de données et d'informations, l'analyse des problèmes et de leurs solutions et la conception et la mise en œuvre de mesures, et que cette participation soit intégrée au processus de prise des décisions dans les villes ou les quartiers.

3. Équilibrer les objectifs à court terme et à long terme

44. Répondre aux besoins immédiats et aux inquiétudes de la population au sujet de la sécurité n'est pas simple. Il se peut que les pressions exercées par le public ou des responsables politiques en faveur de mesures pénales sévères ne produisent pas d'avantages durables. Ainsi, l'instauration d'un couvre-feu pour les jeunes, une répression policière plus forte et la réduction des "incivilités" liées à la mendicité, à l'abus de drogues ou à la prostitution peuvent accroître l'exclusion sociale des jeunes et des groupes marginaux. De même, en mettant trop l'accent sur la prévention situationnelle ou environnementale, on peut améliorer la sécurité des habitants les plus riches ou des commerçants mais déplacer la criminalité vers d'autres quartiers, sans s'attaquer aux raisons de la délinquance. Des mesures immédiates sont nécessaires pour garantir la sécurité de la population après des catastrophes naturelles ou de soudaines flambées de violence, mais il faut trouver un équilibre entre ces mesures et les initiatives à long terme. Les autorités, à tous les niveaux, doivent s'efforcer d'infléchir les vues du public sur la criminalité et ses causes et sur les avantages de la prévention, y compris en travaillant avec les médias.

4. Sensibilité au contexte

45. L'un des principaux enseignements tirés récemment en matière de prévention de la criminalité est qu'il est important d'élaborer ou d'adapter les stratégies et les programmes en fonction du contexte. Les recherches sur les pratiques efficaces ont surtout été réalisées dans les pays développés, qui disposent de ressources et de compétences bien plus importantes que les pays en développement et les pays à économie en transition, et dont l'histoire politique, économique et sociale est très différente. Les catastrophes naturelles, les conflits ou le VIH/sida se traduisent par des contextes difficiles et des risques dans les zones urbaines, et appellent des solutions particulières. Ces dix dernières années, il est devenu évident qu'il n'était pas facile ni toujours souhaitable de transplanter dans le Sud des solutions élaborées dans les pays et les villes du Nord⁴⁶. Une solution consiste à accroître la coopération régionale entre les pays dont la situation est comparable. Le projet Sud-Sud de l'ONUDC (GLOR78), par exemple, établit des liens entre l'Afrique australe et les Caraïbes, deux régions en développement connaissant des problèmes similaires, à savoir une forte prévalence de la violence et des armes à feu chez les jeunes, un chômage élevé, de fortes disparités de revenus et des systèmes policiers en cours de réforme. Une autre solution consiste à se concentrer sur des cas de prévention de la criminalité particulièrement difficiles, comme à Rio de Janeiro (Brésil), où l'ONUDC aide les autorités des *favelas* (les quartiers pauvres) à réduire le trafic de drogues et les problèmes de criminalité qui y sont liés (projet BRAR75). Enfin, au niveau international, on peut citer comme autre solution élaborée par l'ONUDC le Réseau mondial de jeunes pour la prévention de l'abus de drogues (www.unodc.org/youthnet/), qui permet un échange de bonnes pratiques entre les organisations non gouvernementales participant à la prévention de l'abus de drogues.

5. Développer et partager les connaissances

46. Il faut accorder une plus grande attention à l'évaluation des actions de prévention de la criminalité dans des contextes particuliers. Les stratégies de prévention du crime doivent être fondées sur des informations pertinentes ainsi que sur une connaissance des pratiques efficaces, mais toutes les approches ne sont pas

faciles à évaluer. Mesurer le coût et les avantages des interventions prend du temps, et il est souvent plus facile de le faire dans le cas d'approches de prévention situationnelle ou liée au développement, ou d'interventions ponctuelles, que dans le cas de stratégies complexes axées sur la population qui recouvrent diverses interventions. De même, nombre d'interventions précoces ou axées sur la population ne peuvent être efficaces qu'à long terme⁴⁷. Les villes ont besoin d'établir des objectifs précis ainsi que de bons systèmes de surveillance pour les aider à déterminer si elles atteignent ces objectifs. Cela leur permettra de mettre en place une approche de la prévention reposant sur des faits et d'innover lorsqu'il le faut au lieu d'appliquer des méthodes ayant fait leurs preuves ailleurs. Tous les programmes ne sont pas transposables, et les villes ne devraient pas envisager d'évaluer chaque projet et stratégie de façon exhaustive. Par conséquent, les organismes internationaux et les donateurs doivent éviter d'imposer des conditions et des méthodes rigides fondées sur des hypothèses tirées des modèles des pays développés tout en permettant cependant que des données relatives au contexte soient recueillies et évaluées. L'élaboration d'outils tels que des indicateurs de prévention de la criminalité aiderait les autorités locales à évaluer les mesures prises.

IV. Recommandations

47. La croissance rapide des zones urbaines dans de nombreux pays, conjuguée à la pauvreté, à l'augmentation des disparités de revenu et à l'éclatement des réseaux familiaux, sociaux et culturels traditionnels se traduit par un risque élevé de criminalité et de victimisation dans ces zones et pour la forte proportion d'enfants et de jeunes qui y vivent dans des conditions de pauvreté et d'instabilité. Les jeunes citoyens de nombreux pays sont très exposés à la violence et à la criminalité liées notamment au trafic de drogues, à la présence d'armes de petit calibre et à l'exploitation sexuelle. Cette situation, qui facilite l'essor de la criminalité transnationale organisée, puisque les zones urbaines sont une source toute prête de recrutement, de clients et de soutien pour ces activités, représente un défi majeur que les autorités internationales, nationales, sous-régionales et locales doivent relever.

48. Eu égard aux objectifs du Millénaire pour le développement, aux Principes directeurs applicables à la prévention du crime et aux conventions et protocoles internationaux pertinents, les participants à l'atelier souhaiteront peut-être envisager les recommandations suivantes:

a) Tous les États Membres devraient être instamment priés d'adopter et de mettre en œuvre les Principes directeurs applicables à la prévention du crime ainsi que les normes internationales relatives aux droits des jeunes;

b) Les gouvernements devraient mettre en place des stratégies et des politiques globales pour habiliter et aider les pouvoirs publics locaux à élaborer des politiques relatives à la prévention de la criminalité urbaine et aux jeunes à risque. Déléguer des compétences aux autorités sous-régionales, s'efforcer à réduire la corruption et créer des mécanismes de financement et de contrôle sont autant de mesures importantes que les gouvernements peuvent prendre pour aider à lutter contre la criminalité dans les zones urbaines;

c) Les autorités locales devraient élaborer des approches stratégiques intégrées en matière de prévention de la criminalité en accordant une attention

particulière aux jeunes à risque. Il faudra pour cela qu'elles montrent la voie à suivre et travaillent de façon multisectorielle avec tous les acteurs locaux du secteur de services et de l'administration, ainsi qu'avec les associations locales, les organisations non gouvernementales, les médias, le secteur privé et la société civile;

d) Ces stratégies devraient répondre au souci d'intégrer, et non d'exclure, les jeunes à risque des deux sexes, y compris ceux appartenant aux minorités ethniques et culturelles, et favoriser leur participation à la prise des décisions qui les concernent. La participation des jeunes à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies et des politiques devrait être activement encouragée;

e) Ces stratégies devraient tenir compte des sexospécificités et prévoir des dispositions spécifiques concernant certains groupes de jeunes à risque, notamment ceux des zones urbaines les plus pauvres, les enfants des rues, les jeunes appartenant à un gang et ceux touchés par l'exploitation sexuelle, l'abus de drogues, la guerre, les catastrophes naturelles et le VIH/sida. Ces stratégies devraient promouvoir des alternatives locales à l'incarcération, soutenir ceux qui sortent de détention et faire appel à des démarches réparatrices axées sur la création de capacités individuelles et collectives pour résoudre les conflits avant qu'ils ne dégénèrent;

f) Les interventions devraient avoir pour cibles les groupes et les zones les plus exposés et appliquer, dans la mesure du possible, des bonnes pratiques et des démarches factuelles adaptées ou élaborées en fonction du contexte, des besoins et des réalités locaux. Ce faisant, les autorités sous-régionales, nationales et locales devraient contribuer à renforcer les facteurs protégeant les personnes les plus vulnérables, notamment les femmes et les enfants, et limiter les conditions propices à la criminalité transnationale;

g) Dans la mesure du possible, la mise en œuvre des stratégies et des interventions devrait être contrôlée et les résultats évalués, afin de faciliter l'adaptation et une plus large application des bonnes pratiques et des connaissances factuelles. Il faudrait accorder une plus grande attention à l'élaboration d'outils tels que des indicateurs d'évaluation et des outils d'aide au diagnostic et à la planification stratégique;

h) La communauté internationale, y compris les donateurs, devrait s'employer à faciliter et à soutenir la création de capacités au sein des autorités locales, par exemple, grâce à des activités d'assistance et de formation techniques, et à des échanges de ville à ville tant entre les pays du Sud qu'entre le Nord et le Sud.

Notes

- ¹ Voir les rapports des réunions régionales préparatoires au onzième Congrès pour l'Asie et le Pacifique, l'Amérique latine et les Caraïbes, l'Afrique et l'Asie de l'Ouest (A/CONF.203/RPM.1/1, A/CONF.203/RPM.2/1, A/CONF.203/RPM.3/1 et Corr.1 et A/CONF.203/RPM.4/1, respectivement).
- ² Différentes définitions des jeunes sont utilisées au niveau international. Le présent document s'intéresse essentiellement aux jeunes âgés de 10 à 25 ans.
- ³ Parmi les autres instruments multilatéraux contraignants qui intéressent la prévention du crime, on citera la Convention sur les droits de l'enfant (résolution 44/25 de l'Assemblée générale, annexe), la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (résolution 55/25 de l'Assemblée générale, annexe I) et le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (résolution 55/25 de l'Assemblée générale, annexe II).
- ⁴ Voir aussi "Security system reform and governance", *OECD Policy Brief*, mai 2004; et *Investing in Development: a Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* (2005), p. 31.
- ⁵ *The State of the World's Cities, 2004-2005* (Programme des Nations Unies pour les établissements humains et Earthscan Publications, 2004).
- ⁶ F. Vanderschueren, *et al.*, *Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y America Latina*, (Santiago, Ministerio del Interior de Chile, 2004).
- ⁷ *The State of the World's Cities...*
- ⁸ Gloria La Cava et Paula Lytle, "Youth: strategic directions for the World Bank", projet de rapport, mai 2003.
- ⁹ Sabine Ravestijn, "Young people at risk in an urbanizing world", *Habitat Debate* vol. 9, n° 2 (juin 2003), p. 11.
- ¹⁰ *The State of the World's Cities...*
- ¹¹ Dorthea Verner et Erik Alda, *Youth at Risk, Social Exclusion and Intergenerational Poverty Dynamics: a New Survey Instrument with Application to Brazil*, Policy Research Working Paper Series n° 3296 (Washington, Banque mondiale, 2004).
- ¹² Mark Shaw, Jan van Dijk et Wolfgang Rhomberg, "Détermination des tendances de la criminalité et de la justice dans le monde: aperçu des résultats des enquêtes des Nations Unies sur les tendances de la criminalité et le fonctionnement des systèmes de justice pénale, *Forum sur le crime et la société*, vol. 3, n°s 1 et 2 (décembre 2003), (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.04.IV.5); et J. van Kesteren *et al.*, *International Crime Victim Survey* (La Haye, Ministère de la justice des Pays-Bas, 2000).
- ¹³ A. Winton, "Urban violence: a guide to the literature", *Environment and Urbanization*, vol. 16, n° 2 (2004).
- ¹⁴ Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, *Social Panorama of Latin America*, 2004 (Santiago, 2004). La population carcérale de la Trinité-et-Tobago compte jusqu'à 28 % de personnes âgées de 17 à 26 ans.
- ¹⁵ Anna Alvazi del Frate, "La voix des victimes de la délinquance: comment estimer le niveau réel de la criminalité de droit commun", *Forum sur le crime et la société*, vol. 3, n°s 1 et 2 (décembre 2000), (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.04.IV.5); et *The State of the World's Cities...*
- ¹⁶ *Small Arms Survey 2004: Rights at Risk* (Oxford, Oxford University Press, 2004).
- ¹⁷ Institute for Security Studies, *Crime and Crime Prevention in South Africa (2004)*; *Scared at School: Sexual Violence against Girls in South African Schools* (New York, Human Rights Watch, 2001); et *Deadly Delay: South Africa's Efforts to Prevent HIV in Survivors of Sexual Violence* (Human Rights Watch, 2004).

- ¹⁸ Kristina Kangaspunta, “Cartographie du trafic inhumain: conclusions préliminaires qui se dégagent de la base de données sur la traite des personnes”, *Forum sur le crime et la société*, vol. 3, n^{os} 1 et 2 (décembre 2003), (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.04.IV.5).
- ¹⁹ Rob Boone, Gary Lewis et Ugljesa Zvekcic, “Mesure de la délinquance et lutte contre la criminalité en Afrique australe”, *Forum sur le crime et la société*, vol. 3, n^{os} 1 et 2 (décembre 2003), (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.04.IV.5).
- ²⁰ Carl McCurley et Howard N. Snyder, “Victims of violent juvenile crime”, *OJJDP Juvenile Justice Bulletin* (Washington), juillet 2004.
- ²¹ Etienne G. Krug *et coll.* (sous la direction de), *Rapport mondial sur la violence et la santé*, (Genève, Organisation mondiale de la santé, 2002).
- ²² Verner et Alda, *op.cit.*
- ²³ *Policy Dialogue Series: Children, Youth and Urban Governance* (avril 2004); et L. Chawla, *Growing Up in an Urbanized World* (Paris, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, 2002).
- ²⁴ En raison, par exemple, du fait que les enfants des rues sont exclus des lieux publics et des restrictions d'accès au logement et à l'emploi.
- ²⁵ Michel Marcus, *Sécurité et démocratie à l'épreuve de la violence* (Strasbourg, France, Editions du Conseil de l'Europe, 2003).
- ²⁶ *Kids Behind Bars*, (Amsterdam, Défense des enfants – International, 2003).
- ²⁷ Daniel Sansfaçon, “Handle with care: cost-benefit studies and crime prevention”, communication présentée au cours du European Seminar on Costs and the Distribution of Costs of Crime and Disorder and Crime tenu à Helsinki, les 1^{er} et 2 avril 2003.
- ²⁸ Seulement 25 % de la baisse de la criminalité aux États-Unis a été attribué à l'incarcération; 75 % s'expliquent par la surveillance policière de proximité, la prévention, une modification de la pyramide des âges et l'emploi (Marc Mauer, “Comparative international rates of incarceration: an examination of causes and trends”, communication à la United States Commission on Civil Rights, Washington, D. C., 20 juin 2003).
- ²⁹ *Répertoire-Synthèse II sur la prévention de la criminalité: Analyse comparée* (Montréal, Canada, Centre international pour la prévention de la criminalité, 1999); et R. Homel, *Pathways to Prevention: Developmental and Early Intervention Approaches to Crime in Australia*, National Crime Prevention Report No. 6 (Canberra, Attorney-General's Department of Australia, 1999).
- ³⁰ S. Lab, *Unresolved Issues for Crime Prevention Research* (Washington, D. C., 2004).
- ³¹ Krug *et coll.*, *op. cit.*
- ³² Voir les Principes directeurs applicables à la prévention du crime (résolution 2002/13 du Conseil économique et social, annexe).
- ³³ *Répertoire-Synthèse II ...*; et Lily-Ann Gauthier *et coll.*, *Programmes de prévention de la criminalité pour encourager l'action à travers le monde* (Montréal, Canada, Centre international pour la prévention de la criminalité, 1999).
- ³⁴ L. Dammert et A. Lunecke, *La Prevención del Delito en Chile*, CESC (Santiago, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2004).
- ³⁵ Partenariat entre le Ministère péruvien de l'intérieur, le Centro para la Promoción de la Seguridad Ciudadana (Instituto de Defensa Legal), le Centro para la Promoción de la Seguridad Ciudadana (CENPROSS) et le Project de justice Société ouverte.
- ³⁶ Centre des Nations Unies pour les établissements humains, *Rapport mondial sur les établissements humains* (Londres, Earthscan Publications, 2003).
- ³⁷ Margaret Shaw, *Le rôle des municipalités dans la sécurité de la collectivité* (Montréal, Canada, Centre international pour la prévention de la criminalité, avril 2001) et Délégation interministérielle à la ville, *Politique de la ville et prévention de la délinquance* (Paris, Collection Repères, 2004).

-
- ³⁸ Susan Liebermann et Justine Coulson, "Participatory mapping for crime prevention in South Africa: local solutions to local problems", *Environment and Urbanization*, vol. 16, n° 2, p. 125 à 134; et *Bambanani "Unite against Crime"* (Cape Town, Department of Community Safety (Western Cape), 2004).
- ³⁹ A. N. Roy, A. Jockin et A. Javed, "Community police stations in Mumbai's slums", *Environment and Urbanization*, vol. 16, n° 2, p. 135 à 138.
- ⁴⁰ Etannibi E.O. Alemika et Innocent C. Chukwuma, *The Poor and Informal Policing in Nigeria* (2003).
- ⁴¹ *Policy Dialogue Series: Number 1; Women and Urban Governance* (Centre des Nations Unies pour les établissements humains, mai 2001); voir également la Déclaration de Bogota adoptée par la deuxième Conférence internationale "Safe Cities for Women and Girls", tenue à Bogota du 22 au 25 novembre 2004; voir également Prix sécurité des femmes 2004 (www.femmesetvilles.org).
- ⁴² *Policy Dialogue Series: Children, Youth and Urban Governance ...*
- ⁴³ Rob White, *Public Spaces for Young People* (Canberra, Commonwealth Attorney-General's Department, 2002).
- ⁴⁴ Margaret Shaw, "Comprehensive approaches to school safety and security", document présenté lors d'un séminaire sur la sûreté et la sécurité à l'école tenu à Paris du 12 au 14 décembre 2003.
- ⁴⁵ L'organisation Crime Concern fournit un appui technique à plus de 700 initiatives du Youth Justice Board (www.crimeconcern.org.uk).
- ⁴⁶ E. Pelsler, *Crime Prevention Partnerships: Lessons from Practice* (Pretoria, Institute of Security Studies, 2002); et R. Griggs, *Lessons from Local Crime Prevention* (Newlands, South Africa, Open Society Foundation for South Africa, 2003).
- ⁴⁷ Daniel Sansfaçon, "Handle with care: cost-benefit studies and crime prevention", communication présentée au cours du European Seminar on Costs and the Distribution of Costs of Crime and Disorder and Crime tenu à Helsinki, les 1^{er} et 2 avril 2003.
-