



À l'abri de la peur en milieu urbain

Document de travail

PROGRAMME DE RECHERCHE ET D'INFORMATION DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ HUMAINE



Affaires étrangères
Canada

Foreign Affairs
Canada

Canada



À l'abri de la peur en milieu urbain

Document de travail

Mai 2006

Avant-propos	1
Résumé	2
Introduction	5
Peur à l'horizon : l'échec de la sécurité publique dans les milieux urbains	7
Des enfants, des armes et des bandes	12
Villes à l'épreuve des conflits	20
Sécurité humaine, gouvernance et démocratisation urbaines	24
Conclusion	29
Ressources	30

Avant-propos

Le présent document de consultation a pour but de présenter et d'étudier le lien émergent entre la sécurité humaine et les villes, en vue de créer une recherche propice à l'élaboration de politiques. Ce document ne tente pas d'établir de nouvelles politiques pour le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) ou le gouvernement du Canada. **Ainsi, les points de vue et positions exprimés dans ce document représentent exclusivement ceux des collaborateurs au projet de recherche et ne reflètent aucunement les points de vue et positions du MAECI ou du gouvernement du Canada.**

Le Programme de recherche et d'information dans le domaine de la sécurité humaine, qui est appuyé par la Direction des politiques de la sécurité humaine, tient à remercier les auteurs – Maciek Hawrylak, Sarah Houghton, et Robert Lawson – de leurs efforts. Le Programme aimerait aussi remercier les collègues et experts en la matière qui ont contribué à ce débat lors de discussions, de réunions et des processus de consultation d'experts.

Résumé

Le présent document de consultation soutient que, compte tenu de la croissance phénoménale des populations urbaines au cours du siècle dernier, les villes influencent de plus en plus la sécurité humaine. Ce faisant, en examinant les questions de sécurité humaine à travers la « lentille urbaine », on comprend mieux les tendances relatives à la consolidation de la paix et à la création de conflits, de façon à renforcer et à améliorer les politiques et programmes sur la sécurité humaine.

Le présent document comporte quatre parties. La partie I examine comment les grands bouleversements démographiques des campagnes vers les villes ont entraîné la **prolifération des bidonvilles**, des peuplements informels et souvent illégaux qui hébergent une population pauvre et marginalisée grandissante. De nos jours, près d'un milliard de personnes, soit une sur six, vivent dans des bidonvilles. On prévoit que ce nombre atteindra deux milliards d'ici 2030. La réalisation des « Villes sans bidonvilles », la 11^e cible du 7^e Objectif du Millénaire pour le développement, exige l'examen du développement complexe et les défis relatifs à la sécurité que pose l'urbanisation rapide.

L'absence d'investissement adéquat dans la **sécurité publique**, le manque de présence policière ou son inefficacité sont des caractéristiques communes des bidonvilles. Quarante-huit pour cent des villes de l'Amérique du Sud et des Caraïbes comportent des secteurs jugés inaccessibles ou dangereux pour la police. D'un autre côté, le « nettoyage ethnique », l'usage de force excessive, les arrestations arbitraires ainsi que la connivence avec les bandes contribuent aux niveaux élevés de méfiance envers la police dans bon nombre de collectivités pauvres. Ce mépris mutuel trace un fossé grandissant entre la police et les civils, créant ainsi un environnement dans lequel les gens doivent se débrouiller tout seuls.

C'est ainsi que des dispositions sur la **sécurité privée** apparaissent parallèlement au système public. La privatisation crée une structure de sécurité bifurquée dans laquelle l'élite bien nantie s'installe dans des « communautés grillagées » et embauche des gardes de sécurité privés, tandis que dans les bidonvilles, les bandes contraignent les résidents à « acheter » des services de sécurité. Par exemple, à Rio de Janeiro, le conflit de longue date entre le service de police et le « gouvernement parallèle » des trafiquants de drogue est décrit comme une « guerre civile ».

La partie II examine comment les tendances mentionnées ci-dessus peuvent créer un dangereux mélange **des jeunes, des armes à feu et des bandes** dans les zones urbaines. En l'absence d'application efficace de la loi, les bandes organisées bien armées, dont bon nombre sont financées par le lucratif trafic de la drogue, contrôlent les rues et les quartiers de la ville. Par exemple, à Cape Flats, en Afrique du Sud, on estime que 130 bandes armées comptant 100 000 membres sont à l'origine de 70 p. 100 des crimes. Certaines bandes se sont transformées en empires du crime organisé et comptent des milliers de membres, une organisation complexe ainsi que des stratégies de recrutement agressives, et elles se livrent un combat armé en vue d'étendre leur territoire.

Ces tendances montrent l'importance de procéder à une réforme robuste et efficace du secteur de la sécurité. Les efforts visant à développer l'application de la loi mieux adaptée ont mené à des innovations telles que la police communautaire, concept selon lequel les résidents et la police collaborent au fil du temps en vue de tisser des relations de coopération et de confiance mutuelles. À Bogotá, ville de Colombie, la police communautaire a contribué à réduire de moitié le taux d'homicides au cours des dix dernières années, en plus de complètement changer la perception de la police par la communauté, qui était essentiellement négative et est devenue extraordinairement positive.

Le prix abordable et la disponibilité des **armes légères** dans les villes signifient que certaines bandes sont mieux armées que la police. Bon nombre de ces armes à feu se retrouvent entre les mains d'enfants des bidonvilles, qui courent un risque élevé d'être recrutés à un gang. De 1978 à 2000, plus de gens, surtout des enfants, sont décédés des suites de la violence armée dans les bidonvilles de Rio de Janeiro qu'en Colombie, pays qui traverse présentement un conflit civil. Malgré cela, les grands acteurs internationaux ne s'intéressent généralement pas à la violence armée dans les villes.

Il est grand temps d'examiner les risques pour la sécurité humaine auxquels les enfants des bidonvilles sont confrontés. Au cours des 20 dernières années, un important cadre international s'est formé en vue de protéger les enfants touchés par la guerre ainsi que les enfants-soldats. L'analyse des « **enfants-soldats des villes** » remet en question la distinction entre les conflits armés dans les zones urbaines et rurales et montre qu'il faut accorder une protection spéciale à ces civils vulnérables.

Les deux dernières sections traitent des aspects uniques des villes qui présentent des occasions et atténuent les défis relatifs à la sécurité humaine. La partie III examine le concept de « **villes à l'épreuve des conflits** », villes dont la densité de population et le potentiel du capital social présentent des

occasions de prévenir les conflits. Cette résilience peut protéger les villes des conflits extérieurs ou aider à prévenir l'escalade de la violence au-delà des limites urbaines. Les villes peuvent s'opposer aux politiques d'État qui promeuvent la violence, comme a tenté de le faire le maire de Belgrade en 1996-1997. Dans l'après-conflit, les villes renaissantes peuvent symboliquement ou financièrement appuyer le processus de paix national. Par exemple, la rapide réconciliation ethnique à Sarajevo a contribué au rétablissement de la Bosnie après la guerre civile.

La partie IV présente la **gouvernance urbaine** comme l'un des outils de sécurité humaine clés pouvant être utilisés pour lutter contre les conflits et l'échec de la sécurité publique. Étant donné que les villes sont le siège des gouvernements les plus près de la population, les autorités locales risquent davantage d'être à l'écoute des besoins et des aptitudes de leurs électeurs, en plus de toucher quotidiennement la vie des citoyens par la prestation de services, y compris les services pouvant améliorer la sécurité publique.

Les gouvernements municipaux servent également de points d'entrée à la diffusion des principes démocratiques de tolérance, d'équité, de participation et de représentation, principes favorisant tous la résolution des conflits. En étant représentatifs et inclusifs, les gouvernements locaux peuvent également contribuer à la lutte contre l'aliénation, qui fait en sorte que les habitants des bidonvilles sont visés par le crime organisé, et mieux gérer les tensions à l'origine de l'agitation dans les villes.

Dans les environnements d'après-conflit, les activités de **consolidation de la paix** devraient être axées sur les villes. À la suite de conflits violents, les villes peuvent répondre aux besoins immédiats des civils en fournissant des logements, de l'eau et de l'aide sociale. Les projets de consolidation participatifs dans les villes aident à répandre les principes de la résolution de conflits à l'échelle locale et consolident ainsi la paix de façon ascendante.

Introduction

Les initiatives canadiennes en matière de sécurité humaine portent généralement sur la protection des personnes contre la violence associée à la guerre, au génocide, aux crimes de guerre et au terrorisme. Plus de 90 p. 100 des conflits surviennent aujourd'hui au sein des États. Les civils sont très souvent les premières victimes de ces conflits modernes, lesquels sont couramment façonnés par la violence ethnique ou religieuse et les exécutions sanctionnées par l'État et impliquent des groupes paramilitaires brutaux, des enfants-soldats, des mines terrestres, des armes légères et le terrorisme.

En théorie, la sécurité humaine et la sécurité de l'État se renforcent mutuellement. La sécurité humaine est possible lorsque les États s'acquittent efficacement de leurs obligations nationales et internationales en matière de sécurité. Cependant, elle est menacée lorsque les États sont en guerre sur le plan international, répressifs sur le plan national ou qu'ils sont simplement incapables d'assurer la sécurité du public. Il est tout aussi vrai que des manquements à grande échelle à la sécurité humaine minent la légitimité et la sécurité des États.

La sécurité humaine, telle que façonnée et vécue par les citoyens et les acteurs de l'État, comme les soldats et les services de police, est très souvent déterminée par les conditions de sécurité locale. La sécurité humaine est violée ou assurée selon des lieux géographiques spécifiques, tels que les territoires occupés par des rebelles, les enclaves ethniques, les zones de sécurité et les camps de réfugiés. La majeure partie de la population mondiale vivant maintenant dans les villes, la sécurité humaine est de plus en plus façonnée par la dynamique unique des réalités urbaines.

Il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau. Bien avant l'apparition du système des États modernes, les villes ont été les premières structures géopolitiques capables d'appuyer la sécurité humaine. Elles ont été les premiers sites d'un pacte social conscient par l'intermédiaire duquel les libertés individuelles ont été remplacées par un ensemble de droits et de responsabilités communs maintenu par les autorités civiles. Cependant, il a fallu près de 4 000 ans aux villes pour se développer jusqu'au moment où, en l'an 1800, elles n'accueillaient que 3 p. 100 de la population mondiale. À peine un siècle plus tard, la population urbaine atteignait 13 p. 100. En 2005, ce chiffre était de 50 p. 100, et d'ici 2030, 60 p. 100 de la population mondiale seront des citoyens.

Les villes se sont développées à un point tel que les maires de certaines des plus grandes villes du monde gouvernent maintenant plus de personnes que la majorité des États souverains de ce monde. En effet, certaines villes peuvent maintenant exercer une forte influence sur la paix et la sécurité, indépendamment de l'intervention de l'État. La croissance phénoménale de ces entités de plus en plus puissantes présente une multitude de défis liés à la sécurité humaine, ainsi que des possibilités, tout en ayant des répercussions sur le programme de sécurité humaine.

Le présent document ne vise pas à découvrir les causes fondamentales du conflit ni à présenter des idées de politique concrètes. Il vise plutôt à explorer le lien normatif entre le paradigme de la sécurité humaine et les questions de sécurité urbaine et de gouvernance, et à stimuler le débat sur ces questions. À ce titre, il n'abordera pas les grandes questions de développement telles que la réduction de la pauvreté, la durabilité de l'environnement, le développement économique et les catastrophes naturelles, aussi importantes qu'elles soient.

Peur à l'horizon : l'échec de la sécurité publique dans les milieux urbains

Les défis liés à la sécurité humaine posés par les villes sont non seulement vastes, mais également grandement négligés. L'urbanisation rapide au cours des trois dernières décennies a entraîné la prolifération de bidonvilles au sein et autour des grandes villes. Aujourd'hui, une personne sur six vit dans un bidonville, des communautés urbaines pauvres et surpeuplées qui comptent parmi les endroits les plus dangereux au monde. Ce chiffre devrait atteindre un quart de la population mondiale d'ici 2030. Dans certaines villes, la majeure partie de la population vit dans des bidonvilles : 60 p. 100 de la population de Nairobi vit dans des bidonvilles sur seulement 5 p. 100 du territoire de la ville¹. Bien que les bidonvilles ne se limitent pas au monde en développement, 43 p. 100 des habitants des villes des pays en développement vivent dans des bidonvilles comparativement à seulement 6 p. 100 dans les villes des pays développés².

Les principaux centres urbains servent souvent de carrefours régionaux aux activités criminelles. Au Nigeria, quelque 15 millions d'enfants ont été transportés des zones rurales vers les villes pour travailler, servir d'esclaves ou être vendus dans d'autres villes comme prostitués³. Les bidonvilles les plus dangereux enregistrent des pourcentages élevés de jeunes sans emploi et sans éducation. L'explosion démographique chez les jeunes est surtout intense dans les villes du monde arabe, où les jeunes âgés de moins de 24 ans composent souvent de 50 à 65 p. 100 de la population⁴. Les bidonvilles qui présentent ces caractéristiques peuvent devenir un terrain propice aux activités des bandes.

Les villes d'Afrique et d'Amérique latine sont les plus dangereuses au monde. Au moins les deux tiers des personnes vivant dans les grandes villes sont susceptibles d'être victimes d'un crime⁵. En Asie, où environ 40 p. 100 des 1,2 milliard de résidents urbains de la région vivent dans des bidonvilles, les crimes violents sont moins nombreux⁶. Cependant, au cours des dix dernières

¹ ONU-HABITAT, « Background Information », reportage WHD, p. 4.

² ONU-HABITAT, <http://www.unhabitat.org/mdg>.

³ « Nigeria: 15 Million Children Toil in Slavery », 18 novembre 2005, <http://www.crin.org/violence/search/closeup.asp?infoID=6608>.

⁴ Fuller (2005), p. 6. Par exemple, en 2003, la pourcentage de la population âgée de moins de 24 était 65,3 p. 100 au Yémen, 62,3 p. 100 en Arabie Saoudien, 61,7 p. 100 au Irak, et 61 p. 100 au Pakistan.

⁵ ONU-HABITAT, « Changes in Asia's fast growing cities are closely watched across the world ».

⁶ Statistiques de 2001, ONU-HABITAT, *Idem*.

années, une hausse marquée de la violence armée organisée et du trafic organisé de stupéfiants en Asie a été observée. Le trafic de personnes et la prostitution juvénile présentent des risques importants pour la sécurité humaine, surtout pour les femmes et les fillettes, dans un grand nombre de villes asiatiques⁷.

L'échec de la sécurité publique...

Le manque de présence policière efficace dévouée au maintien de la primauté du droit est une caractéristique commune de l'établissement de bidonvilles. Ainsi, pour de nombreuses raisons, la sécurité publique est déficiente là où elle est la plus essentielle. L'application de la loi peut être déficiente simplement parce que les policiers sont réticents à risquer leur vie en entrant dans ces zones dangereuses. Près de la moitié des villes de l'Amérique latine et des Caraïbes comptent des zones considérées comme inaccessibles ou dangereuses pour les services de police⁸. À elle seule, Mexico est divisée entre 1 500 bandes rivales⁹. Les services de police des pays en développement manquent également de mesures incitatives pour prendre les risques nécessaires afin de maintenir la sécurité publique. Par exemple, les policiers de Kaboul, en Afghanistan, gagnent aussi peu que 17 \$US par mois.

Dans certains bidonvilles, il n'est pas toujours évident de savoir ce qui est pire pour la sécurité publique, soit l'absence ou la présence policière. La force excessive est couramment utilisée par les policiers qui patrouillent les communautés de bidonvilles. Une étude réalisée par Amnistie Internationale au Brésil a révélé que les habitants des *favelas* (bidonvilles illégaux) ne bénéficiaient pas d'une protection efficace de la part des services de police, mais

« ...lorsque la police se décide quand même à intervenir, c'est souvent en orchestrant de véritables invasions – opérations agressives de grande envergure, sans mandat ou, au mieux, munies d'un mandat collectif désignant tout un groupe de personnes comme criminel »¹⁰.

⁷ ONU-HABITAT, *Idem*.

⁸ Quarante-huit pour cent selon l'ONU-HABITAT, « Urbanization: Facts and Figures », <http://www.unhabitat.org/Istanbul+5/bg10.htm>.

⁹ Département de l'information publique des Nations Unies (1995), « Urban Crime: Policies for Prevention », <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/crime/dpi1646e.htm>.

¹⁰ Amnistie Internationale (2005), p. 6.

Les résidents des quartiers socialement exclus signalent également des exécutions extrajudiciaires, le recours à la torture et des taux élevés de corruption au sein des services de police¹¹.

La méfiance à l'égard des services de police est courante dans les grandes villes de tous les continents, et ce n'est pas sans raison. Les services de police étatiques corrompus sont depuis longtemps reconnus comme étant de connivence avec les bandes, leur fournissant des armes ou des renseignements ou fermant les yeux sur leurs activités criminelles. À Rio de Janeiro, la plupart des policiers sont en réalité tués alors qu'ils ne sont pas en service, habituellement en raison de leur implication dans des activités criminelles ou en tant qu'agents de sécurité privés¹². Pire encore, le « nettoyage social », soit le ciblage délibéré des jeunes, des membres de bandes, des groupes ethniques ou des autres « indésirables » à des fins de torture et de meurtre, est une tentative à peine voilée de « nettoyer » les quartiers violents. Au cours des dernières années, les services de police ont arbitrairement arrêté des centaines de réfugiés de l'Éthiopie, de la Somalie, du Soudan et de la République démocratique du Congo vivant dans les quelque 130 bidonvilles de Nairobi, parfois par l'intermédiaire d'opérations massives de type militaire¹³. À Rio de Janeiro, le conflit de longue date entre les services de police et le « gouvernement parallèle » des bandes de trafiquants a été décrit comme une guerre civile.

... et la montée de la sécurité privée

Les services de police étant souvent incapables ou réticents à protéger les civils dans les zones urbaines, la sécurité publique peut devenir une question privée. Les élites bien nanties s'installent dans les « communautés grillagées », forteresses urbaines étroitement surveillées grâce à des systèmes d'alarme sophistiqués, des clôtures électriques, des caméras de surveillance en circuit fermé, des chiens de garde et des agents de sécurité privés. Les enclaves résidentielles d'élite sont de plus en plus courantes dans les sociétés fortement divisées, soit selon les traits raciaux (comme Le Cap) ou les seuils de revenu (comme Managua). En Afrique du Sud, le nombre d'agents de sécurité privés a augmenté de 150 p. 100 depuis 1997, comparativement à une *baisse* de 2,2 p. 100 du nombre de policiers au cours de la même période¹⁴. En conséquence, le nombre d'agents de sécurité privés dépasse maintenant celui des policiers dans une proportion de trois pour un. Même les services de police étatiques se sont tournés vers les entreprises de sécurité privées pour protéger leurs quartiers généraux et commissariats.

¹¹ *Idem.*, p. 8.

¹² Amnesty Internationale (2005), p. 23.

¹³ Human Rights Watch (2002).

¹⁴ « Security guards outgun cops 3 to 1 », 4 avril 2006, <http://iafrica.com/news/sa/170380.htm>.

Pour les plus défavorisés, combler le vide en matière de sécurité n'est pas aussi facile et demande plus que de la bonne volonté. Ne pouvant se payer des services de sécurité privés, les habitants des communautés pauvres élaborent des stratégies adaptatives, allant des programmes de surveillance communautaire à l'achat personnel d'armes à feu. Les bandes contribuent également à combler le vide en matière de sécurité. Au Nigeria, ce sont les bandes de jeunes musulmans, et non l'État, qui appliquent la charia¹⁵. Au Nicaragua, les bandes de jeunes ont permis de combler le vide en matière de sécurité en devenant une présence institutionnalisée dans les communautés pauvres et en les protégeant contre la guerre entre bandes¹⁶.

Cependant, pour de nombreuses bandes, l'expansion du commerce de la drogue depuis les années 1990 a décentré leurs activités, passant d'une surveillance défensive à une violence dirigée vers leurs propres communautés¹⁷. Dans ces scénarios moins cordiaux, les bandes et les groupes de vigiles ont recours à l'extorsion et à la coercition pour « vendre » des services de sécurité aux résidents des communautés, selon divers degrés d'efficacité. Par exemple, à Medellín, les groupes de la milice (principalement composés de jeunes et d'enfants) « taxent » les entreprises locales en les forçant à payer des sommes importantes en échange d'une « protection »¹⁸. Ce type de justice du marché noir engendre un climat de méfiance et de peur, dans lequel la sécurité est achetée et vendue et la force prime sur le droit. Selon une chef de bande d'August Town, en Jamaïque, « nous avons notre propre justice, car l'État n'assure aucune justice »¹⁹.

La privatisation de la sécurité peut également accroître l'insécurité ressentie par les pauvres en milieu urbain. Dans les communautés où habitent des milliers de jeunes hommes pauvres et qui s'ennuient, les agents publics ont peu de difficulté à établir des groupes de vigiles pour mener des contre-attaques violentes contre les bandes. Par exemple, à Rio de Janeiro, la police militaire brésilienne a conduit des groupes privés de vigiles à chasser les bandes et à prendre le contrôle des bidonvilles dans des opérations de type paramilitaire. La mesure dans laquelle les groupes de vigiles embauchés pour sévir contre le crime protègent les civils contre les bandes impliquées dans des activités criminelles, ou qui en fait sont des bandes elles-mêmes, est souvent obscure. Par exemple, dans les banlieues pauvres du Cap, un groupe de vigiles appelé Pagad (People Against Gangsterism and Drugs) a été formé pour débarrasser la communauté des bandes en assassinant leurs

¹⁵ Hagedorn (2005), p. 159.

¹⁶ Moser et Rodgers (2005), p. 23.

¹⁷ *Idem.*, p. 25.

¹⁸ Amnistie Internationale (2005).

¹⁹ Dowdney (2003), p. 237.

chefs, ce qui a mené ces bandes à vouloir se venger de Pagad, aggravant ainsi la guerre entre bandes et créant un cercle de violence vicieux²⁰.

La privatisation de la sécurité tend à accroître l'écart entre les riches et les pauvres, créant des regroupements de riches parmi la population pauvre étendue. Des données provenant du Brésil indiquent que l'isolement social et l'exclusion territoriale sont directement liés à des niveaux élevés de violence urbaine. Parmi les 28 villes les plus isolées du territoire de São Paulo, 25 d'entre elles ont enregistré les taux d'homicide les plus élevés²¹. De plus, la bifurcation des services de sécurité tend également à réduire la pression exercée sur l'État pour fournir ces services, intensifiant ainsi la stratification sociale. Par conséquent, la pression agressive exercée sur les habitants des bidonvilles pour qu'ils assurent leur propre sécurité augmente l'offre et la demande d'armes ainsi que le nombre de bandes et de groupes de vigiles. Ces groupes ont peu accès aux voies juridiques légitimes, exerçant plutôt des sanctions extrajudiciaires, y compris la torture et le meurtre, qui violent les droits fondamentaux de la personne. Et puisqu'un grand nombre de ces groupes sont composés en partie ou même principalement de jeunes, les menaces pour la sécurité humaine des enfants vulnérables sont accrues.

Le renforcement de la capacité de prestation de la sécurité publique est au cœur du discours au sujet de ces problèmes. À l'échelle locale, les services de police communautaires sont apparus comme une innovation qui allie l'autoprotection communautaire et le renforcement des capacités du secteur public. Les services de police communautaires sont l'une des façons de réagir à l'échec de la prestation de la sécurité publique. Dans ces cas, les policiers sont assignés à des quartiers spécifiques pendant de longues périodes, ce qui permet ainsi de favoriser les relations de confiance qui se renforcent mutuellement entre les civils et les services de police. À Bogotá, les services de police communautaires ont aidé à réduire les taux d'homicide, de 7 144 en 1993 à 3 194 en 2002, de façon telle que les taux d'homicide par habitant sont maintenant les plus bas de toute la Colombie²². À Mumbai, les organisations de résidents des bidonvilles ont collaboré avec les policiers pour faciliter le règlement de différends mineurs afin que les services de police puissent se concentrer sur la lutte contre le crime.

À plus grande échelle, la réforme du secteur de la sécurité peut inciter des intervenants extérieurs (y compris l'ONU et les donateurs bilatéraux) à contribuer au renforcement des services de police, du système juridique et des lois, surtout dans les pays qui sortent d'un conflit. La réforme du secteur de la sécurité entreprise par la force de l'ONU en Sierra Leone, par exemple, a aidé à dynamiser le service de police appauvri de Freetown en offrant un soutien et une formation techniques à la suite de la guerre civile.

²⁰ Botha (2001).

²¹ Moser et Rodgers (2005), p. 27.

²² Quesada (2004).

Des enfants, des armes et des bandes

L'échec de la sécurité publique dans les bidonvilles qui prolifèrent rapidement crée un vide en matière de sécurité, qui est de plus en plus comblé par les bandes armées organisées qui tirent profit des armes facilement disponibles et d'un vaste bassin de jeunes sans emploi à partir duquel ils recrutent des membres. Ce mélange toxique d'enfants, d'armes et de bandes pose de graves risques pour la sécurité humaine. En réalité, cette combinaison est si dangereuse que dans certains cas, plus de jeunes meurent en raison de la violence urbaine dans les pays qui ne sont pas en guerre que dans les pays qui le sont. Une étude de cas de 2002 sur les enfants en situation de violence armée organisée a révélé que de 1978 à 2000, plus de personnes, surtout des enfants, sont mortes en raison de la violence armée dans les bidonvilles de Rio (49 913) qu'en Colombie (39 000), pays qui connaît présentement un conflit civil²³. L'examen de la sécurité humaine dans une perspective urbaine révèle que les bidonvilles bénéficiant de peu de surveillance policière dans lesquels se trouvent des enfants, des armes et des bandes favorisent la création des « enfants-soldats urbains ».

La guerre des bandes urbaines

Environ 35 000 Salvadoriens, 40 000 Honduriens et 100 000 Guatémaltèques sont membres de bandes. Ces bandes, ou *maras*, sont la principale cause des crimes violents en Amérique centrale²⁴, tout comme le sont les bandes des grandes villes telles que le Fatherless Crew (Kingston, en Jamaïque), les Bakassi Boys (Igbo, au Nigeria) et les Cape Town Scorpions (Le Cap, en Afrique du Sud). Au Guatemala, la guerre des bandes a été l'une des principales causes des 20 000 meurtres commis au cours des cinq dernières années²⁵. À Cape Flats, quelque 130 bandes criminelles bien armées comptant 100 000 membres commettent 70 p. 100 de tous les crimes dans cette ville d'Afrique du Sud²⁶. En Colombie, les milices urbaines, dont certaines sont composées de jeunes à 85 p. 100, entretiennent des liens étroits avec la force paramilitaire et les armées rebelles, menant une guerre civile contre les forces gouvernementales²⁷.

²³ Dowdney (2003), p. 12.

²⁴ Boccanera (2003).

²⁵ Rosenberg (2006).

²⁶ Standing (2005), p. 2-3.

²⁷ Amnistie Internationale (2005).

Ces bandes ne font pas que commettre des crimes spécialisés, mineurs ou anonomiques. Selon la définition du programme des « enfants en situation de violence armée organisée » (Children and Youth in Organized Armed Violence (COAV)) de Viva Rio, l'existence « des enfants et des jeunes qui sont employés ou qui participent à la violence armée organisée dans laquelle des éléments de structure de commandement et de pouvoir du territoire, de la population locale ou des ressources peuvent être observés » crée un problème de sécurité humaine²⁸.

Certains de ces groupes sont maintenant d'importantes entités, décrites comme des « empires criminels organisés », qui comptent des milliers de membres, une organisation interne complexe et des stratégies de recrutement agressives, s'affrontant dans des combats armés pour une expansion territoriale²⁹. Les groupes armés organisés établissent très souvent des hiérarchies structurées et des règles complexes relatives à l'appartenance. Quitter ces bandes s'avère extrêmement difficile. Les transfuges sont, au mieux, rejetés socialement, et au pire, torturés et tués. Cependant, dans bien des cas, les jeunes ne désirent pas quitter leur bande, comme à Guatemala, où seulement huit des 290 membres de bandes interrogés lors d'une étude désiraient quitter leur bande afin de « devenir de bons citoyens »³⁰. La complexité de l'appartenance aux bandes rend la recherche de solutions stratégiques efficaces et durables extrêmement difficile.

Les jeunes hommes sont plus susceptibles d'être autant les victimes que les auteurs de violence armée organisée. À Puerto Rico, le taux d'homicide en 1999 chez les hommes âgés de 15 à 24 ans était estimé à 10,1 par 100 000 habitants, comparativement à seulement 6,8 par 100 000 habitants chez les femmes du même âge. Au Brésil, 91 p. 100 des décès attribuables aux armes à feu touchent les hommes³¹. La violence des bandes urbaines est essentiellement commise par des hommes envers des hommes.

Néanmoins, ces statistiques ne devraient pas être utilisées pour justifier la négligence des impacts selon le sexe de la violence urbaine armée sur les femmes et les filles, qui sont victimisées par une guerre de bandes à prédominance masculine de différentes façons. Les menaces, la violence psychologique, l'intimidation et l'insécurité communautaire touchent les femmes et les filles de façons qui sont largement négligées. Le viol est un moyen courant, même systématique, utilisé par les membres des bandes qui visent surtout les jeunes filles. La violence omniprésente dans les rues des villes a amené les filles et les femmes à abandonner l'école, accentuant leur

²⁸ Dowdney (2003), p. 12 [traduction].

²⁹ Standing (2005), p. 2.

³⁰ Winton (2004), p. 89.

³¹ Viva Rio (2006).

isolement social dans des villes. L'isolement social selon le sexe est renforcé puisque la plupart des bandes n'acceptent pas les filles. Bien que les impacts de la guerre des bandes sur les hommes et les femmes soient différents, la menace générale pour la sécurité humaine de tous n'en est pas moins grave.

Un sondage mené en 2005 par le Centre de sécurité humaine a révélé que la population considère la violence criminelle comme la plus grande menace à la sécurité personnelle, suivie du terrorisme et de la guerre³², ce qui témoigne de la nécessité de mieux comprendre la guerre des bandes urbaines, dans la mesure où elle joue un rôle clé dans l'accroissement de l'insécurité humaine, ce qui pourrait également permettre de déterminer les points d'entrée des efforts de internationaux actuels de la lutte contre la violence armée et la protection des populations civiles.

Armés et dangereux

L'utilisation généralisée des armes dans les rencontres entre les bandes, les services de police et les groupes de vigiles est à la hausse depuis quelques années, augmentant ainsi le pouvoir meurtrier de la guerre urbaine. Au Brésil, plus d'une centaine de personnes sont tuées par armes à feu chaque jour, et le taux de décès attribuables aux armes à feu à Rio de Janeiro est plus du double de la moyenne nationale³³. Près de 2 000 enfants et jeunes ont été tués dans de violentes bandes de rues au Honduras au cours des quatre dernières années, et en Amérique centrale, des milliers d'autres sont tués chaque année dans la guerre de territoire des bandes ou en tant que cibles policières. En Colombie, les décès attribuables aux armes à feu chez les jeunes de moins de 18 ans ont augmenté de 284,7 p. 100 au cours des deux dernières décennies³⁴.

L'omniprésence des armes signifie que certaines bandes sont mieux armées que les policiers. Les armes sont achetées, utilisées et vendues illégalement. Au Nigeria, des enfants de seulement sept ans appartenant à la bande Arewa Peoples Congress ont été pris à vendre illégalement des produits pétroliers pour acheter des armes³⁵. La moitié des quelque 17 millions d'armes au Brésil sont détenues illégalement, parfois achetées auprès de policiers corrompus pour aussi peu que 350 \$ pour un pistolet. Dans les *favelas* de Rio, 53 526 revolvers ont été confisqués par les services de police de 1990 à 2001.

³² *Rapport sur la sécurité humaine 2005 : la guerre et la paix au 21^{ème} siècle* (2005), p. 51.

Données de base commandées à Ipsos Reid par le Centre de sécurité humaine. Voir le site Web d'Ipsos Reid à l'adresse <http://www.ipsos.ca/fr/>.

³³ Viva Rio (2005).

³⁴ Dowdney (2003), p. 127.

³⁵ Dowdney (2003), p. 251.

Ces chiffres ont non seulement augmenté par un facteur de 15 au cours des quatre dernières décennies, mais les armes meurtrières telles que les fusils d'assaut, les mitrailleuses et les mitrailles sont de plus en plus communes. Le service de police de Rio a également saisi des grenades, des mortiers, des bazookas et des mines terrestres, vraisemblablement obtenus illégalement auprès de l'armée et des factions de trafiquants de stupéfiants de Rio³⁶.

Cité Soleil, un quartier situé au centre-ville de Port-au-Prince, illustre la façon dont l'échec de la sécurité publique menace non seulement la sécurité du public, mais également l'efficacité des opérations de paix des Nations Unies. Ce bidonville densément peuplé de la capitale d'Haïti est dirigé par des membres des bandes armées, dont un grand nombre sont des enfants et des jeunes. Quelque 32 bandes occupent Cité Soleil, chacune contrôlant des zones de quelques îlots urbains. Une étude sur le bidonville a démontré que 51 personnes ont été tuées et 84 ont été portées disparues en un peu plus de trois mois en 2005 en raison de la guerre des bandes³⁷. Les fusillades entre bandes rivales, dans les rues jonchées de débris, rendent ces quartiers impénétrables par la police d'État. En conséquence, les pressions exercées sur les soldats de la paix pour maintenir l'ordre dans les bidonvilles compromettent l'efficacité de leur mandat.

Les dangers que représentent les armes légères sont très connus. L'ONU décrit ces armes comme constituant « une grave menace pour la paix »³⁸. Néanmoins, elles demeurent, de façon troublante, accessibles : on estime qu'un écolier sur cinq dans les Caraïbes porte une arme et appartient à une bande³⁹. Les principaux efforts internationaux visaient à réduire le nombre de ces armes en circulation, à contrôler les transferts illicites et à aborder la nécessité de prévenir leur acquisition, surtout par les enfants. De nombreuses initiatives ont été lancées pour freiner la violence causée par les armes légères telles que les campagnes de défense des droits à grande échelle des ONG, la Journée internationale de destruction des armes (9 juillet) et des spectacles d'artistes hip-hop dont les paroles dénoncent l'utilisation d'armes à feu. À toutes les échelles, des engagements multilatéraux à la cueillette d'armes volontaire à l'échelle communautaire, les programmes de désarmement doivent être approfondis, renforcés et fermement appuyés.

³⁶ Amnistie Internationale (2005), p. 19.

³⁷ Cavallaro (2005), p. 45.

³⁸ Programme d'action de l'ONU sur le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects.

³⁹ USAID (2002).

Les enfants : rien à faire et rien à perdre

Dans certains pays, y compris ceux qui ne sont pas en guerre, tels que le Guatemala, la cause de décès la plus fréquente chez les jeunes est attribuable aux armes à feu⁴⁰. Pour les enfants impliqués dans des bandes armées organisées, l'utilisation d'armement, les types de confrontations avec les forces étatiques ou les groupes rivaux et les pertes de vie ressemblent étonnamment à ceux associés aux pays touchés par la guerre. Les enfants qui grandissent dans des ménages surpeuplés, caractéristique commune des bidonvilles, passent davantage de temps dans les rues, ce qui fait d'eux des proies faciles pour le recrutement des bandes. Et, puisqu'ils n'ont rien à faire et rien à perdre, les jeunes perçoivent souvent les bandes du crime organisé comme des possibilités économiques et sociales intéressantes.

L'âge moyen pour le recrutement des bandes urbaines varie de 11 à 14 ans. Chaque année, des enfants de plus en plus jeunes sont recrutés dans les bandes, se voient fournir des armes et sont payés pour entreprendre des activités criminelles violentes, gagnant souvent plus que leurs parents. Dans de nombreuses bandes, les enfants représentent une minorité importante ou même une majorité de l'appartenance. À Medellín, il est estimé que de 60 à 70 p. 100 des membres de bandes sont des enfants⁴¹.

L'essor du trafic de stupéfiants lucratif au cours des trois dernières décennies a permis aux bandes de devenir des entités hautement organisées, grandissantes et financièrement indépendantes. À ce titre, elles sont davantage en mesure de recruter de plus en plus de jeunes désenchantés. Certains enfants sont ciblés à l'école, achetés avec des cadeaux et se voient offrir des emplois bien rémunérés. D'autres sont contraints, menacés ou enlevés. Dans le monde entier, environ 20 000 enfants sont utilisés comme passeurs de drogue dans les villes⁴². Pour les jeunes, les bandes peuvent remplacer les familles et les amis, ou constituer des sources de peur et d'insécurité.

Les jeunes des bandes risquent de façon disproportionnée des blessures ou la mort. Comme les enfants-soldats, les plus jeunes membres de bandes sont généralement envoyés en premier dans les confrontations armées. En 2000, une moyenne de deux personnes âgées de moins de 18 ans ont été tuées quotidiennement à Medellín⁴³. Les jeunes membres de bandes sont considérés comme remplaçables et sont relégués aux tâches les plus inférieures, y compris punir la désobéissance par le meurtre. En tant que

⁴⁰ Winton (2004), p. 86.

⁴¹ Dowdney (2003), p. 182.

⁴² ONU-HABITAT (2004), p. 139.

⁴³ COAV (2006).

victimes et auteurs de violence, les jeunes armés peuvent être surtout dangereux s'ils doivent faire leurs preuves sur le champ de bataille urbain.

En plus des groupes armés organisés, les enfants qui grandissent dans des bidonvilles doivent affronter d'autres menaces pour la sécurité humaine. Des taux élevés de maladies infectieuses menacent leur santé et leur vie. Les enfants devenus orphelins en raison du VIH/sida sont particulièrement susceptibles d'être enlevés par des bandes ou de servir comme travailleurs domestiques. En plus des risques que représentent les bandes organisées, les drogues et les armes légères, les enfants qui vivent dans les villes courent également un risque accru d'être impliqués dans le trafic de personnes et l'industrie du tourisme sexuel. Selon l'UNICEF, environ un million d'enfants dans le monde entier entrent dans le commerce du sexe chaque année⁴⁴.

Les initiatives en faveur des jeunes constituent une approche positive visant à s'attaquer aux problèmes des bandes. L'ONG Viva Rio au Brésil a été un chef de file de l'intégration des jeunes à faible revenu dans les efforts de démobilisation et d'habilitation. Viva Rio encourage les jeunes à participer aux activités communautaires, y compris la cueillette et la destruction d'armes, la création d'emplois, la radio étudiante, le club de boxe et le microcrédit, afin de les sortir de la rue. Au Nigeria, le programme Niger Delta Youth for Peace a été établi en 2002 pour faire la cueillette d'armes légères afin de ramasser des fonds. Dans les prisons pour jeunes à Westbury, en Afrique du Sud, les jeunes ont recours à des mises en scène et à des programmes d'entraide pour promouvoir la sensibilisation aux drogues et au règlement pacifique des différends⁴⁵. L'adoption d'une approche préventive peut être particulièrement efficace puisqu'il est plus difficile de toucher et de négocier avec les jeunes qui font déjà partie de bandes. Par exemple, à Guatemala, les organisations de jeunes ont grandement contribué à persuader leurs pairs de quitter les bandes en remettant en question la perception largement reconnue des bandes en tant que « rite de passage »⁴⁶.

La protection des enfants-soldats urbains

Au cours des deux dernières décennies, un important cadre a été établi afin de protéger les enfants et les enfants-soldats touchés par la guerre. La communauté internationale reconnaît de plus en plus la nécessité de prêter une attention spéciale aux droits des enfants vulnérables, entraînant l'élaboration et le renforcement des normes, des organes et des lois internationaux.

⁴⁴ Olori (2003).

⁴⁵ Dowdney (2003), p. 309.

⁴⁶ Winton (2004), p. 90.

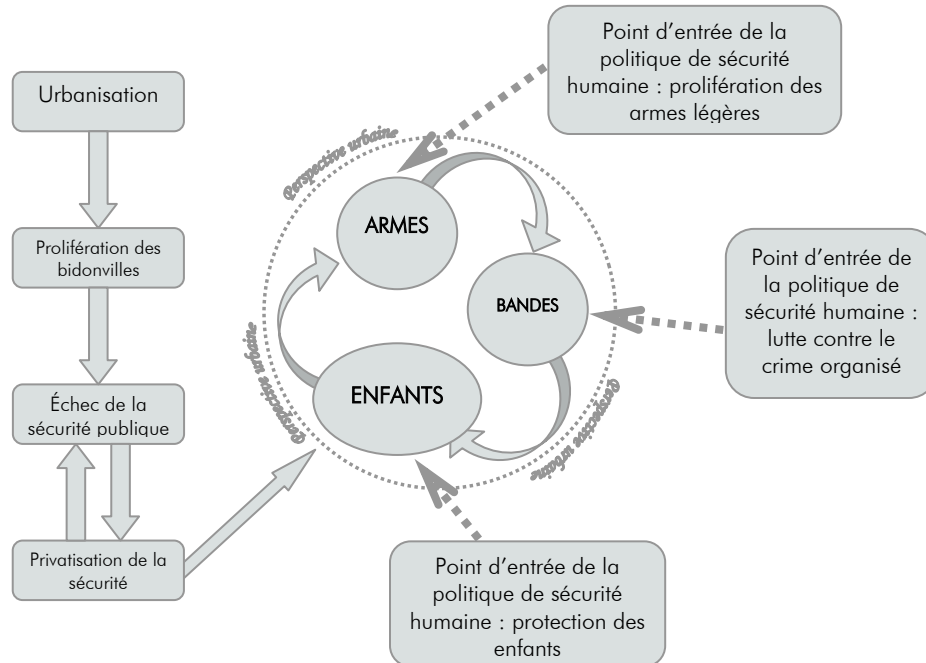
- La Convention relative aux droits de l'enfant, et son Protocole facultatif établi en 2000, augmente l'âge de conscription et d'engagement dans les conflits de 15 à 18 ans et établit une interdiction portant sur le recrutement obligatoire avant l'âge de 18 ans.
- Six résolutions du Conseil de sécurité ont expressément reconnu la nécessité de mettre un frein aux violations flagrantes des droits de l'enfant et de faire cesser le recrutement et le recours aux enfants-soldats⁴⁷, et chaque année le Conseil de sécurité mène un débat sur la question, fondé sur un rapport annuel du secrétaire général.
- La Cour pénale internationale, établie en 1998, définit la conscription, l'engagement ou le recours aux enfants de moins de 15 ans pour les hostilités comme un crime de guerre.

Les enfants qui vivent dans les villes et les enfants-soldats sont confrontés à des menaces comparables pour leur sécurité humaine. Puisque de nombreuses différences entre eux sont une question de sémantique (bandes et groupes rebelles, bidonvilles et camps de personnes déplacées, services de police et armées, etc.), ces enfants-soldats urbains requièrent une protection spéciale.

L'examen des questions de sécurité humaine découlant de la discussion précédente permet de déterminer les points d'entrée possibles des politiques futures. Le cadre logique suivant illustre la façon dont ces points d'entrée correspondent à la séquence logique.

⁴⁷ R.C.S. 1261 (1999), 1314 (2000), 1379 (2001), 1460 (2003), 1539 (2004) et 1612 (2005).

Sécurité humaine dans les villes : points d'entrée pour la politique de la sécurité humaine



Ayant ainsi fourni un contexte pour cette discussion, les deux prochaines sections examineront les aspects uniques des villes qui peuvent offrir des possibilités et atténuer les défis pour la sécurité humaine.

Villes à l'épreuve des conflits

La prévention et l'atténuation des conflits violents est l'une des principales priorités de la sécurité humaine. Heureusement, la densité de la population et le potentiel de capital social correspondant des villes présentent une gamme de possibilités uniques de gestion des conflits locaux. Cette résilience aux conflits urbains peut aider à « protéger » une ville et ses citoyens contre les impacts d'un conflit national ou aider à « bloquer » l'augmentation de la violence locale au-delà des frontières urbaines. Les villes peuvent également s'opposer activement aux politiques étatiques violentes, comme le maire de Belgrade a tenté de le faire en 1996 et 1997⁴⁸. L'expérience de Mogadiscio et de Sarajevo illustre également le rôle des villes dans le rétablissement après un conflit. Les deux villes ont survécu à leurs conflits étatiques respectifs et se sont rapidement ressaisies en situation post-confliktuelle⁴⁹.

Pour soutenir la résilience aux conflits, certaines villes se sont tournées vers un autre outil pour prévenir et gérer les conflits : la diplomatie de « ville à ville ». Grâce à ces efforts, les villes collaborent en vue de partager des pratiques exemplaires, démontrent leur solidarité et concentrent leurs efforts pour traiter les causes fondamentales locales des conflits. La Municipal Alliance for Peace, réseau de villes palestiniennes et israéliennes qui ont établi des liens et un discours coopératif entre deux peuples ravagés par des conflits, en est un exemple⁵⁰.

L'épreuve des conflits et capital social

La résilience aux conflits urbains est le produit de nombreux facteurs, y compris les capacités de sécurité et de gestion des crises, la gouvernance inclusive, la distribution équitable des ressources. Les capacités des villes à gérer les impacts potentiellement nuisibles de l'urbanisation rapide en est un autre. Bien que les villes des pays plus développés possèdent souvent ces capacités, un grand nombre de villes des pays en développement ne les possèdent pas. Néanmoins, de nombreuses villes du monde en développement sont en grande partie pacifiques au quotidien, possiblement parce que les espaces urbains sont des zones spécialement concentrées de capital social, dans lesquelles la densité et le nombre d'habitants, la

⁴⁸ Pour en savoir plus sur l'histoire de Zoran Djindjic, voir « Zoran Djindjic », *The Daily Telegraph*, 13 mars 2003.

⁴⁹ Cependant, l'instabilité continue de Mogadiscio illustre la mesure dans laquelle une paix durable nécessite une certaine stabilité à différents niveaux (urbain, étatique, régional, etc.). La perspective urbaine est un niveau d'analyse *nécessaire*, mais *insuffisant*.

⁵⁰ Pour de plus amples renseignements sur la Municipal Alliance for Peace, voir <http://www.palestine-pmc.com/pdf/16-11-05.pdf>.

proximité de personnes de différents milieux, l'interconnectivité quotidienne par l'intermédiaire d'interactions économiques et la coexistence forcée contraignent les citoyens urbains à établir une relation de confiance, à pratiquer la médiation et à faire preuve de tolérance et de compréhension afin d'éviter les conflits constants⁵¹.

Il y a trois types de capital social : *capital unifiant*, qui comprend les relations entre personnes qui croient partager un milieu commun, *capital de cohésion*, qui porte sur les relations entre personnes qui ne partagent pas de milieu commun, et *capital de liaison*, qui traite des relations entre personnes de différents niveaux de pouvoir⁵². Cependant, les recherches indiquent que le fait de ne pas approfondir les trois éléments du capital social peut générer un capital social négatif. Les programmes qui ne visent qu'à établir un capital social unifiant entre les membres du même groupe d'âge, par exemple, ne peuvent servir qu'à renforcer la cohésion des bandes urbaines et l'isolement social lorsque leur appartenance se chevauche, si le capital de cohésion et le capital de liaison avec les autres groupes ne sont pas établis simultanément⁵³.

Les études sur le terrain indiquent que le capital social est un facteur clé dans le développement de villes résilientes aux conflits. Le capital social urbain établi entre des communautés potentiellement antagonistes peut aider à protéger des villes spécifiques contre la dynamique des conflits avant qu'ils n'éclatent ou ne dégénèrent. Les villes résilientes dont le degré de confiance entre les communautés est solide peuvent fournir un système immunitaire contre les virus extérieurs qui circulent à l'échelle mondiale ou étatique, tels que la violence fondée sur l'identité. Par exemple, Lucknow et Surat, deux villes indiennes avec des sociétés civiles urbaines sont dynamiques et mixtes, ont pu éviter la violence urbaine qui touche les villes indo-musulmanes plus isolées telles qu'Aligarh et Admedabad⁵⁴. Une étude des trois communautés du Grand Belfast depuis les années 1960 a révélé que seule la communauté ayant un capital social de cohésion élevé (comptant des clubs associatifs et sportifs mixtes) a pu éviter l'insécurité humaine qui a touché la majeure partie de l'Irlande du Nord⁵⁵.

Villes résilientes et consolidation de la paix

Tel que noté dans une récente étude du projet Humanitarianism and War de l'Université Tufts, « alors que le conflit s'apaise, la population locale passe

⁵¹ Pour de plus amples renseignements sur l'idée du capital social, voir Snoxell et autres (2006).

⁵² *Idem.*, p. 68.

⁵³ *Idem.*, p. 77.

⁵⁴ Varshney (2002), p. 228.

⁵⁵ John Darby (1986).

rapidement de son besoin de protection contre la violence (sécurité physique) à un ensemble plus étendu de besoins, y compris l'emploi, les soins de santé et l'éducation (sécurité humaine) »⁵⁶. Les villes représentent le niveau de gouvernance le plus près des populations. Elles peuvent donc être un point d'intérêt efficace pour les activités de consolidation de la paix puisqu'elles sont des points d'entrée accessibles et qu'elles reconnaissent leurs capacités naturelles ainsi que celles de leurs résidents, et permettent la prestation de la sécurité humaine à la base, ce qui témoigne de la nécessité d'harmoniser les politiques et les pratiques de renforcement des États avec le renforcement des villes, de façon à établir efficacement la capacité d'un État, par l'intermédiaire de ses villes, à protéger ses citoyens.

Les centres urbains bénéficient souvent de la plus grande capacité à se reconstruire rapidement après des conflits et projettent donc une image de redressement et de paix qui peut instaurer la confiance dans les processus de paix de plus grande envergure. Sarajevo a vécu quatre ans de siège par les forces serbes dans les années 1990, enregistrant 11 000 décès. Cependant, la ville a depuis été reconstruite, les mariages interethniques et la collaboration des intergroupes de jeunes étant de nouveau la norme. La renaissance de Sarajevo a servi de source de consolidation symbolique et pratique de la paix pour les Bosniaques⁵⁷. De même, Kaboul a regagné sa nature cosmopolite après la guerre en Afghanistan et est incontestablement la zone la plus sécuritaire en Afghanistan⁵⁸.

Dans un exemple de diplomatie de ville à ville relative à la consolidation de la paix, les gouvernements locaux de Tuzla (Bosnie), d'Osijek (Croatie) et de Novisad (Serbie) ont travaillé ensemble, et en collaboration avec des groupes de la société civile, lors des guerres balkaniques à la protection et à la préservation des sociétés multiethniques. Dans la période d'après-guerre, les trois villes ont contribué au processus de paix à l'échelle locale en signant un « protocole pour la promotion de la tolérance interethnique »⁵⁹. De même, les conseils locaux de la région de Cauca du Nord (Colombie) se sont ligüés afin de résister au conflit entre l'État de la Colombie et les groupes d'insurgés. Ils ont été appuyés par plusieurs visites de maires de villes européennes, démontrant la solidarité et le soutien symbolique que les villes s'accordent entre elles.

La valeur des villes résilientes aux conflits relatifs à la sécurité humaine et aux objectifs généraux de paix et de sécurité est reconnue petit à petit. Plusieurs organisations abordant présentement cette question, telles que Cités et gouvernements locaux unis, la Fédération canadienne des municipalités et

⁵⁶ Pour de plus amples renseignements, voir <http://hwproject.tufts.edu/pdf/sr48.pdf> [traduction].

⁵⁷ « Sarajevo finds love after the war », *BBC*, 28 février 2006.

⁵⁸ « Good times roll in city where fun was banned », *The Times*, 15 mars 2006.

⁵⁹ Voir <http://www.citizenspact.org.yu/protocol.htm>.

l'ONG néerlandaise VNG International, ont appuyé la participation des citoyens et les efforts diplomatiques municipaux dans les centres urbains de l'Afrique du Sud, de l'Iran, de l'Ouganda, de la Serbie et d'ailleurs. Cependant, pour la majeure partie, peu d'efforts internationaux de consolidation de la paix déployés par les grandes organisations ont expressément ciblé la résilience urbaine renforcée en tant qu'outil clé de la prévention des conflits.

Sécurité humaine, gouvernance et démocratisation urbaines

Le rôle de la gouvernance et de la démocratie dans la prévention des conflits à l'échelon de l'État est bien établi : les États démocratiques protègent leurs citoyens, respectent les droits des minorités et s'engagent rarement dans des conflits armés, et il ne s'agit là que de quelques-unes des mesures mises en place pour préserver la sécurité humaine⁶⁰. Toutefois, compte tenu du contact qui se produit quotidiennement entre les civils et l'État surtout au niveau urbain, il convient d'examiner plus en profondeur les possibilités qu'offrent la gouvernance et la démocratie urbaines pour amener les communautés locales à réagir pacifiquement aux conflits. À l'échelon local, la démocratisation peut habiliter les gens à travailler avec les autorités locales pour protéger leur sécurité, instiller les principes d'un comportement juste et raisonnable, et permettre de s'assurer, dans une certaine mesure, que les mécanismes de gouvernance locale répondent aux besoins des peuples, plutôt qu'aux caprices des bandes criminelles.

Compte tenu de leur vitalité et de leur diversité intrinsèques, les espaces urbains constituent également de véritables incubateurs pour les mouvements de libéralisation et de démocratisation et des foyers d'opposition aux régimes autocratiques – qu'on pense seulement aux révolutions urbaines, pour la plupart pacifiques, qui se sont déroulées en Ukraine (2005) et au Liban (2005), et aux protestations qui ont eu lieu dans les villes de la Thaïlande (2006), du Bélarus (2006) et du Népal (2006)⁶¹. Évidemment, lorsque des états répressifs sont menacés par cette impulsion démocratique urbaine, la sécurité humaine est compromise, comme l'a démontré le raid de milliers d'habitations à Harare par un régime zimbabwéen qui suspectait un grand nombre de citoyens de soutenir l'opposition démocratique. Une opération qui a laissé 700 000 civils sans logis.

Intégrer les principes de gouvernance et de démocratie locales au tissu urbain

Aujourd'hui, la faiblesse et l'inefficacité des mécanismes de gouvernance locale contribue à compromettre la sécurité humaine. De nombreuses administrations locales et de nombreux systèmes de sécurité, particulièrement dans les pays en développement, n'accordent aucun pouvoir à leurs électeurs, sont contrôlés par une seule personne ou un seul

⁶⁰ *Human Security Report 2005*, p. 151.

⁶¹ Au sujet de la Thaïlande, consulter, par exemple, McGirk (2006).

groupe et sont envahis par la corruption. Rares sont ceux qui recourent aux tactiques de gouvernance conçues pour résoudre et arbitrer les conflits et certaines administrations locales sont impliquées dans les conflits locaux ou sont les pions de groupes armés qui contrôlent les deniers publics et les occasions de redistribution économique.

Comme la majeure partie de la population mondiale est désormais concentrée dans les villes, le fait d'inciter les administrations locales à reconnaître la primauté du droit et à habiliter les masses en les intégrant au processus de prise de décision devrait contribuer à la gestion pacifique des conflits. L'atout des villes est que les administrations municipales sont situées à l'extrémité de la chaîne démocratique, là où les principes démocratiques se concrétisent au quotidien. Par conséquent, les démocraties locales pourraient s'avérer l'un des meilleurs moyens de combattre la privatisation de la sécurité et la ségrégation des groupes urbains dans les villes de plus en plus grandes et impersonnelles des pays en développement. Une ville démocratique, réceptive, adaptable, flexible et représentative est en mesure d'habiliter sa population à travailler avec les autorités locales pour la prestation de leur sécurité et bien-être. Puisqu'ils garantiraient les droits de propriété et régulariseraient la prestation des services publics, des systèmes démocratiques permettraient de mieux gérer l'aliénation et la non-représentation des quartiers pauvres. La tendance accrue vers la décentralisation⁶², ou la délégation de pouvoirs de l'État aux administrations municipales, constitue également une occasion de renforcer l'autonomie des citoyens des villes, à la condition que cela soit fait en conjonction avec les ressources appropriées et dans un esprit d'intégration au processus de décision.

À l'échelon local, les systèmes démocratiques renforcent la sécurité humaine de trois façons. Premièrement, ils s'ajoutent au phénomène de décentralisation pour favoriser une approche de gouvernance axée sur les personnes. Cette autonomisation renforce la sécurité humaine parce qu'elle suscite la confiance, le sentiment d'être pris en compte et d'être responsable, et parce qu'elle permet l'établissement de voies de communication cohérentes entre les groupes. Deuxièmement, les démocraties locales, en établissant les fondements d'une situation de paix, à la fois dans la communauté, dans la municipalité et dans la ville tout entière, contribuent à l'élimination des causes profondes de la violence. Troisièmement, les systèmes de démocratie locale réceptifs et représentatifs sont plus susceptibles d'être en mesure de gérer les violentes « manifestations des laissés-pour-compte » – les irruptions de violence spontanée qui peuvent

⁶² Soixante-trois des 75 pays (84 p. 100) dont la population s'élève à plus de 5 millions sont engagés dans une forme ou une autre de transfert des pouvoirs aux administrations locales. Consulter « Democratic Governance: Local Government », National Democratic Institute, <http://www.ndi.org/globalp/localgov/localgov.asp>.

survenir dans les villes instables – que les autorités municipales qui manquent de légitimité et qui agissent sans le consentement des citoyens.

Le rôle de la gouvernance et de la démocratie locales en situation de conflit

La démocratie locale peut se révéler d'une importance capitale pour les villes en situation de conflit ou émergeant d'une telle situation. Il semble que les démocraties locales dynamiques soient propices à l'émergence de leaders capables de guider les villes vers une situation de paix. Le rôle qu'a joué le maire de Diyarbakir (la ville de Turquie qui compte le plus de Kurdes) en proposant des activités intercommunales dans le but d'encourager les rapports pacifiques entre Kurdes et Turcs montre les possibilités qu'offrent les démocraties en matière de sécurité humaine, tout comme le geste courageux qu'a posé Zoran Djindjic, le maire de Belgrade dont il est question précédemment, en tentant de s'opposer, en 1996-1997, aux politiques de génocide du régime de Slobodan Milosevic.

La gouvernance et la démocratie locales jouent également un rôle crucial dans le rétablissement de la sécurité de l'État à la suite d'un conflit, car dans l'immédiat, il est souvent plus facile et plus productif d'appliquer les principes de la démocratie à l'échelon local qu'à tout autre échelon. Au sortir d'une situation de conflit, les citoyens ne font plus confiance à l'État pour protéger leurs droits, pas plus qu'ils ne comptent sur lui pour leur procurer les services essentiels. Les gens commencent à s'entraider entre voisins, accordant leur confiance à de petits réseaux de soutien tissés serrés. Les administrations locales, à l'inverse des gouvernements nationaux, participent donc de manière importante à nos tentatives de reconstruction des États défaits. Le renforcement des petits réseaux et la reconstitution d'administrations locales stables, capables de s'attirer la confiance et le soutien de la population, peuvent constituer une étape déterminante vers le rétablissement de la sécurité humaine.

C'est précisément le but de l'un des plus importants efforts récemment déployés en vue de soutenir la démocratie à l'échelon local. Par l'intermédiaire de son programme de gouvernance locale doté d'un budget de plusieurs millions de dollars, l'Agence américaine pour le développement international (USAID) a engagé 22 000 dialogues sur la démocratie locale, a reconstitué ou consolidé des centaines de conseils municipaux réceptifs et responsables, a rendu possible la tenue d'élections municipales et a soutenu la réémergence de la société civile⁶³. Soutenant que les principes de démocratie appliqués au quotidien (la ville) finissent par gagner les échelons

⁶³ Consulter « Assistance for Iraq: Local Governance », USAID, <http://www.usaid.gov/iraq/accomplishments/locgov.html>.

supérieurs du gouvernement (l'État), USAID a ainsi investi des centaines de millions de dollars dans des initiatives visant à inculquer des valeurs démocratiques à la population.

Démocratie urbaine et transformation pacifique

Enfin, les pratiques démocratiques peuvent aider à transformer la dissension urbaine en des formes pacifiques d'expression politique. De plus en plus, les milieux urbains sont le lieu de protestations massives, mais largement pacifiques, contre les politiques gouvernementales (Bolivie, Thaïlande, Ukraine, Népal). La mondialisation, l'acceptation de la responsabilité de protection envers les civils et la propagation des médias de masse ont fait des mouvements de protestation urbaine une alternative viable et réalisable à l'approche armée. Par exemple, en Bolivie, des protestataires urbains provenant des bidonvilles de El Alto ont envahi La Paz (la capitale) à la fin de 2003 et à nouveau au cours de l'année 2005 pour s'opposer aux intentions du gouvernement de privatiser et d'exporter le gaz naturel, forçant le gouvernement à revoir sa position⁶⁴. En 2006, à Katmandou et dans d'autres villes népalaises, des manifestants urbains ont contraint le roi du Népal à réintroduire des institutions démocratiques. Bon nombre des protestataires les plus actifs étaient des jeunes de Katmandou qui voulaient signaler toutes les possibilités qu'offrirait une démocratie locale à la jeunesse révoltée⁶⁵. La croissance et la force du « pouvoir du peuple » ont peut-être même convaincu les rebelles maoïstes du Népal d'abandonner certaines des tactiques violentes auxquelles ils recourent dans le but de renverser le régime népalais⁶⁶.

Les protestations urbaines posent toutefois un défi en matière de sécurité humaine, car certains États répondent violemment à ces menaces urbaines. Près 80 personnes ont été tuées dans des affrontements avec la police lors des manifestations qui ont eu lieu en Bolivie. Les protestations népalaises se sont, quant à elles, soldées par des dizaines de morts. Tel que mentionné précédemment, le plus sinistre exemple de tentative de répression de cette dissension urbaine par l'État s'est déroulé au Zimbabwe, où plus de 700 000

⁶⁴ Au sujet des événements de 2003, consulter « Bolivia: Exercise Restraint in Response to Protests, » Human Rights Watch, 15 octobre 2003, <http://hrw.org/english/docs/2003/10/15/bolivi6460.htm>. Au sujet des événements de 2005, consulter Forero (2005), A4.

⁶⁵ Lancaster (2005), A16.

⁶⁶ Comme l'a fait remarquer un ancien fonctionnaire indien, la viabilité du mouvement de protestation urbaine signifie que « au lieu du traditionnel combat en trois étapes [passant de la zone rurale à la zone urbaine, puis à la capitale], ils mènent maintenant une résistance en deux actes – un combat armé conforme aux tactiques maoïstes classiques qu'ils mènent de leur propre chef dans les zones rurales et un combat démocratique révisionniste en association avec les groupes dominants dans les zones urbaines et à Katmandou », « Nepal Intifada—Battle for Kathmandu », par Raman (2006), <http://www.saag.org/papers18/paper1772.html>.

citoyens de Harare se sont retrouvés sans logis à la suite d'un raid organisé par le gouvernement.

L'action internationale, un outil de reconstruction

Plusieurs groupes travaillent à améliorer la gouvernance locale et à instiller les principes de la démocratie à l'échelon municipal. L'International IDEA (Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale), le National Democratic Institute et la Banque mondiale ont élaboré des programmes visant à étudier les effets positifs des démocraties locales et ont produit des ressources, telles que les Guides d'évaluation des démocraties locales⁶⁷.

La gouvernance et la démocratisation urbaines demeurent des enjeux cruciaux, qui exigent la participation des pays industrialisés. De plus en plus d'opérations de soutien de la paix (OSP) se dérouleront en milieu urbain et elles devront être pensées en fonction du rôle que jouent les villes stables et bien gouvernées dans la consolidation d'un État. Dans la région de Somaliland, le port de Berbera, qui a déjà été une source de conflit, a affecté 60 p. 100 des recettes publiques à la phase suivant immédiatement la fin du conflit. Les OSP qui ne tenteront pas de reconstruire la ville et de fortifier les partenariats municipaux négligeront un élément clé du renforcement de la sécurité humaine.

⁶⁷ Pour en savoir plus au sujet du travail de l'International IDEA, consulter, à titre d'exemple, http://www.idea.int/news/local_level_africa.cfm. Au sujet des programmes de gouvernance locale du NDI, consulter <http://www.ndi.org/globalp/localgov/localgov.asp>. Au sujet de la Banque mondiale, consulter http://info.worldbank.org/etools/mdfdb/Conf_Workshops_11.htm.

Conclusion

Le lien normatif existant entre les villes et la sécurité humaine n'en est qu'à ses débuts. La perspective urbaine pourrait faire en sorte que le programme de la sécurité humaine englobe davantage d'aspects à l'avenir, en s'appuyant sur des réussites passées, telles que la responsabilité de protéger et le cas des mines terrestres. Ce document de consultation avait pour but d'alimenter le débat et de stimuler la recherche future. Beaucoup de travail reste encore à faire pour parvenir à une meilleure compréhension des implications profondes de la croissance rapide des villes – tant en ce qui concerne les menaces qu'elles représentent pour la sécurité humaine que les possibilités qu'elles offrent en matière de protection civile et de consolidation de la paix.

Comme l'a déclaré le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) « la réussite globale d'un pays repose sur les épaules locales ». Pour cette raison, il faut que le programme de la sécurité humaine prenne en compte les répercussions qu'auront les villes au cours de ce que bien des gens appellent déjà « le siècle urbain ».

Ressources

Amnistie Internationale (2005). « "They Come in Shooting": Policing socially excluded communities »,

<http://web.amnesty.org/library/index/ENGAMR190252005>.

Amnistie Internationale (2005). « The Paramilitaries in Medellín: Demobilization or Legalization? », <http://web.amnesty.org/library/index/engamr230192005>.

Boccanera, Silio (2003). « From Guerrillas to Gangs », Paraná Online (consulté par le COAV),

http://www.coav.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=79&fromp_1005Finfop.1005Findex=21&inford=415&UserActiveTemplate=p.1005Fen.

« Bolivia: Exercise Restraint in Response to Protests », Human Rights Watch, 15 octobre 2003, <http://hrw.org/english/docs/2003/10/15/bolivi6460.htm>.

Botha, Anneli (2001). « The Prime Suspects? The Metamorphosis of Pagad »,

<http://www.iss.org.za/Pubs/Monographs/No63/Chap2.html>.

Child Rights Information Network. « Nigeria: 15 million children toil in slavery », 18 novembre 2005,

<http://www.crin.org/violence/search/closeup.asp?inford=6608>.

Darby, John (1986). *Intimidation and the Control of Conflict in Northern Ireland*. Dublin: Gill and MacMillan.

Département de l'information de l'ONU (1995). « Urban Crime: Policies for Prevention », <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/crime/dpi1646e.htm>.

Dowdney, Luke (2003). « Neither War nor Peace: International Comparisons of Children and Youth in Organised Armed Violence », COAV Viva Rio, ISER, et IANSA.

Forero, Juan. « Bolivian President Offers to Resign, Citing Mass Demonstrations », *New York Times*, 7 juin 2005, A4.

Fuller, Graham E. (2003). « The Youth Factor : The New Demographics of the Middle East and the Implications for U.S. Policy », l'Institut Brookings, <http://www.brookings.edu/fp/projects/islam/fuller2003.pdf>.

« Good times roll in city where fun was banned », *The Times*, 15 mars 2006.

Hagedorn, John M. (2005). « The Global Impact of Gangs » dans le *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 23(2).

Human Rights Watch (2002) « Kenya: Crackdown on Nairobi's Refugees after Mombassa Attacks », <http://www.hrw.org/press/2002/12/kenya1205.htm>.

Human Security Centre (2005). *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.

IAfrica (2006). « Security guards outgun cops 3 to 1 », <http://iafrica.com/news/sa/170380.htm>.

Lancaster, John. « In Kathmandu Protests, Youth Take Center Stage », *Washington Post*, 25 avril 2006, A16.

Moser, Caroline O.N. et Rodgers, Dennis (2005). « Change, Violence and Insecurity in Non-Conflict Situations ». London: Overseas Development Institute.

Olori, Toyé (2003). « Life Sentence for Human Traffickers », International Press Service, <http://www.ipsnews.net/interna.asp?idnews=19418>.

ONU-HABITAT, « Background Information », reportage WHD, p. 4.

ONU-HABITAT. « Changes in Asia's fast growing cities are closely watched across the world », www.citymayors.com/society/asian_cities.html.

ONU-HABITAT. « Objectifs du Millénaire pour le développement », <http://www.unhabitat.org/mdg>.

ONU-HABITAT (2004). « The state of the world's cities 2004/2005: globalization and urban culture ». London: Earthscan.

ONU-HABITAT. « Urbanization: Facts and Figures », <http://www.unhabitat.org/Istanbul+5/bg10.htm>.

Palestine Media Center. « Municipal Alliance for Peace in the Middle East (MAP) », <http://www.palestine-pmc.com/pdf/16-11-05.pdf>.

Programme d'action de l'ONU sur le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects (2001).

Quesada, Charo (2004). « The People's police: Why the residents of Bogotá have come to love their police force, after years of suspicion and resentment », Inter-American Development Bank, <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=2817>.

Raman, B. « Nepal Intifada—Battle for Kathmandu », South Asia Analysis Group, document n° 1772, 21 avril 2006, <http://www.saag.org/papers18/paper1772.html>.

Rosenberg, Mica (2006). « Guatemala recruits ex-soldiers to fight gang crime », Reuters, <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N07294195.htm>.

« Sarajevo finds love after the war », BBC, 28 février 2006.

Snoxell, Simon et coll. (2006). « Social Capital Interventions: A Case Study from Cali, Colombia », dans le *Canadian Journal of Development Studies*, 27(1).

Standing, Andre (2005). « The threat of gangs and anti-gangs policy », document de discussion politique 166 de l'ISS.

USAID, « Assistance for Iraq: Local Governance », <http://www.usaid.gov/iraq/accomplishments/locgov.html>.

USAID (2002). « Vulnerable Youth », http://www.makingcitieswork.org/urbanThemes/Youth/Vulnerable_Youth.

Varshney, Ashutosh (2002). *Ethnic conflict and civic life*. New Haven, CT: Yale University.

Viva Rio COAV (2006) « Colombia: Every day in 2000 at least two youths below 18 died in Medellín », http://www.coav.org.br/publicue/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=_en&sid=45&inford=1402.

Viva Rio (2005). « Women and Girls in Contexts of Armed Violence: A Case Study on Rio de Janeiro », document préparé à l'occasion de la deuxième réunion biennale des États sur le programme d'action de l'ONU relatif aux armes légères.

Winton, Ailsa (2004). « Young people's views on how to tackle gang violence in 'post-conflict' Guatemala », dans *Environment & Urbanization*, 16(2).

« Zoran Djindjic », *The Daily Telegraph*, 13 mars 2003.