



La sécurité humaine en milieu urbain : Défis et possibilités

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



Affaires étrangères
Canada

Foreign Affairs
Canada

Canada



La sécurité humaine en milieu urbain : Défis et possibilités

Mai 2006

Avant-propos	1
Experts participants	3
Résumé	5
Rapport final	8

Avant-propos

Le présent rapport de l'équipe de discussion par conférence téléphonique repose sur les conclusions d'un processus consultatif d'experts mené par 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 (GHS) du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI). Le concept d'équipe de discussion par conférence téléphonique a été mis au point pour fournir au MAECI un moyen souple et opportun d'accéder à des travaux de recherche de qualité pertinents par rapport aux politiques afin de :

- générer des perspectives sur des questions nouvelles ou émergentes;
- rafraîchir la réflexion sur des questions existantes;
- rendre les conférences et les ateliers plus efficaces en mettant en place un dialogue préalable qui aide à cerner les questions, à cibler l'analyse et à trouver un consensus entre experts.

Les équipes de discussion par conférence téléphonique réunissent des fonctionnaires à la recherche de commentaires d'éminents spécialistes canadiens et étrangers pour l'élaboration de politiques, commentaires qu'ils obtiennent dans le cadre d'un processus de consultation en trois étapes qui peut ne prendre que de une à deux semaines. Tout d'abord, quatre à six experts sont repérés et on leur demande de répondre brièvement, soit en trois à cinq pages, par courriel, à des questions de politique précises formulées par des fonctionnaires du MAECI. Ensuite, les fonctionnaires et les experts examinent les réponses et participent à une conférence téléphonique de deux à trois heures afin d'en discuter. Enfin, un rapport résumant les principales conclusions des réponses écrites et de la discussion par conférence téléphonique est remis à tous les membres de l'équipe de discussion par conférence téléphonique afin d'obtenir leurs derniers commentaires avant sa transmission à des responsables.

Les équipes de discussion par conférence téléphonique ont pour but de générer une recherche pertinente pour les politiques. Elles ne cherchent pas à établir de nouvelles politiques pour le MAECI ou le gouvernement du Canada. **Donc, les opinions et positions fournies par le présent document sont uniquement celles des participants à ce projet de recherche et elles ne visent pas à refléter les opinions et positions du MAECI ou du gouvernement du Canada.**

La Direction des politiques de la sécurité humaine souhaite remercier le chef de l'équipe de discussion par conférence téléphonique, Maciek Hawrylak, les collègues du MAECI ainsi que les experts participants de leur contribution au travail de cette équipe de discussion par conférence téléphonique.

Experts participants

Quatre experts ont participé à la discussion par conférence téléphonique d'octobre 2005 :

Peter Walker

Directeur, Feinstein International Famine Center
Université Tufts (USA)

Arthur Fallick

Directeur, Bureau de la recherche et des bourses
Collège universitaire Kwantlen (Canada)

Roger Keil

Professeur, Faculté des études environnementales
Université York (Canada)

Anton du Plessis

Directeur, Crime and Justice Programme
Institute for Security Studies (Afrique du Sud)

Six experts ont participé à la discussion par conférence téléphonique de mars 2006 :

Julie-Anne Boudreau

Chaire de recherche du Canada sur la ville et les enjeux politiques liés à l'insécurité
Institut national de recherche scientifique, Université du Québec (Canada)

Stanley Brunn

Professeur, Département de géographie
Université du Kentucky (États-Unis)

Stephen Graham

Professeur, Département de géographie
Université Durham (Royaume-Uni)

J. David S. Harries

Professeur, Division des études permanentes
Collège militaire royal du Canada (Canada)

Peter Knip

Directeur

VNG International (Agence de coopération internationale de l'Association
des municipalités néerlandaises) (Pays-Bas)

Timothy Sisk

Professeur agrégé, École des études supérieures internationales
Université de Denver (États-Unis)

Résumé

Dans un monde urbanisé à plus de 50 % et où la taille et la puissance des villes ne cessent de grandir, la Direction des politiques de la sécurité humaine (GHS) du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) a senti le besoin d'organiser deux discussions par conférence téléphonique sur la sécurité humaine et les villes en octobre 2005 et en mars 2006, afin de déterminer l'incidence de cet enjeu émergent sur la sécurité humaine. Quatre experts (octobre 2005) et six autres (mars 2006) ont été invités à s'exprimer sur cette question.

La conférence téléphonique de mars 2006 demandait aux experts d'examiner comment **les villes en déroute ou fragiles, l'insécurité dans les bidonvilles, la prévention des conflits urbains, et la gouvernance et la démocratie locales** influent sur la sécurité humaine. Les idées générales de la conférence téléphonique d'octobre 2005 ont également été intégrées à cette discussion.

Résultats des discussions par conférence téléphonique

Sur la **fragilité des villes**, les répondants ont indiqué des causes d'échec internes et externes. À l'échelle externe, le terrorisme cible de plus en plus les villes afin de parvenir à une perturbation maximale, tandis que la croissance des « guerres d'infrastructure »—perpétrées par les États contre les réseaux de voirie, d'approvisionnement en eau et d'électricité qui appuient les centres urbains des ennemis, ou par des groupes insurgés qui attaquent la vitalité des villes par des moyens urbains comme les voitures et les camions piégés—menacent la vie et la sécurité urbaines civiles. À l'échelle interne, l'« implosion des politiques nationales dans le monde urbain » a été accentuée par la militarisation des gangs, de la police et d'autres groupes armés, l'urbanisation rapide et la poussée de la jeunesse urbaine, la polarisation sociale dans les villes horizontalement inégales, ainsi que la pénurie de ressources et le chômage urbain.

Dans bien des cas, des conflits relatifs aux pénuries, à la distribution économique et à l'identité, ainsi que d'autres types de conflits, entrent en jeu dans les villes. Ils sont le miroir des tensions au niveau des États, mais ils ont également une dynamique interne locale qui peut déborder au-delà des frontières urbaines.

Des conflits relatifs aux pénuries urbaines ont éclaté au Brésil, au Guatemala, en Afrique du Sud, en Inde et ailleurs, souvent à propos de l'eau, de la

nourriture, des emplois et surtout des terres. Les maisons rasées à Harare au Zimbabwe, qui ont fait 700 000 sans-abri, sont le plus bel exemple de ce type de conflit, qui illustre également le lien entre les activités de l'État et la résistance locale.

Les conflits relatifs à la distribution économique peuvent être plus prononcés au niveau local, étant donné l'absence fréquente de contrôle par les conseils municipaux, ainsi que la corruption et le patronage endémiques à ce niveau. Les conflits localisés entre des groupes au sujet de la prestation de services locaux essentiels constituent un grand problème pour les villes sud-africaines.

Les indicateurs avancés de la fragilité des villes comprennent notamment la hausse du taux de criminalité et de l'activité des gangs, l'expansion démographique rapide sans hausse correspondante de l'activité économique, des confrontations plus fréquentes et plus intenses entre la population et le pouvoir dans les villes (manifestations, émeutes, grèves), et la domination du crime organisé dans la prestation des services. Le dynamisme des centres urbains rend cependant les prévisions difficiles.

S'agissant de **l'insécurité dans les bidonvilles**, bon nombre d'entre eux fonctionnent dans un vide policier; 48 % des villes ou quartiers de l'Amérique latine ou des Caraïbes sont considérés dangereux ou inaccessibles aux forces policières. Dans ces cas, de nombreux bidonvilles sont « gouvernés » par le crime organisé, des gangs, des milices ou d'autres groupes armés, qui tirent des revenus d'une structure fiscale souple et utilisent les bidonvilles comme base de protestation urbaine ou d'activités de guérilla.

Dans les régions où la police patrouille dans les bidonvilles, ses liens avec la population locale sont affaiblis par les mauvaises relations avec la communauté—les favelas de Rio de Janeiro sont parfois patrouillées par une force policière spéciale qui utilise des véhicules blindés.

En plus de ces mécanismes pour assurer la sécurité, d'autres bidonvilles ont mis en place des mesures de « défense communautaire ». Cette pluralisation de la sécurité dans les bidonvilles affaiblit la loyauté des citoyens envers l'État, puisque la sécurité se transforme d'un bien public en un bien privé.

En ce qui concerne **les villes et la prévention des conflits**, les villes peuvent jouer des rôles différents à différentes étapes du cycle d'un conflit. Avant l'éruption du conflit ou après la fin du conflit, les villes peuvent utiliser leur

symbolisme, la proximité avec la population, les communications de masse et « la diplomatie urbaine » pour améliorer les perspectives de paix.

Les gouvernements locaux peuvent également mobiliser une plus grande proportion de gens ayant des antécédents divers qu'au niveau national, et ils peuvent aussi mobiliser la population au niveau communautaire le plus fondamental et le plus concret.

Enfin, les villes peuvent aussi mener une « diplomatie de ville à ville », comme l'a fait l'Alliance municipale pour la paix entre des villes palestiniennes et israéliennes, afin de contribuer à des mesures concrètes de développement et de renforcement des collectivités qui mobilisent directement la population sur le terrain.

Dans les sociétés qui se sortent d'un conflit, les centres urbains se relèvent rapidement des ravages de la guerre. Cette résistance dépend en grande partie des capacités en matière de sécurité et de gestion des crises, de la bonne gouvernance et du renforcement du capital social urbain.

En ce qui concerne **les villes et la démocratie**, la démocratie locale constitue un jalon essentiel pour remplacer la violence dans les villes par une gestion des conflits non violente. International IDEA a constaté que ressusciter les autorités locales pour assurer la sécurité et offrir les services est crucial immédiatement après la fin d'un conflit. Bien souvent, une fois que les armes sont déposées, les pensées des citoyens se tournent rapidement vers des services urbains comme l'eau, le logement et l'emploi.

Les institutions démocratiques locales élargissent les assises pour la paix au niveau communautaire et municipal, car elles répandent les valeurs de la tolérance, de l'inclusion, de la responsabilité et de la participation des citoyens au niveau le plus fondamental et le plus personnel.

Une ville bien administrée et particulièrement démocratique peut gérer les « perturbations venant d'en bas », qui menacent les processus de paix fragiles dans les sociétés sortant tout juste d'un conflit tout en insufflant les caractéristiques de la démocratie dans les activités et la vie quotidiennes.

Rapport final

Le présent rapport final résume les principales idées exprimées dans les mémoires des experts et lors de la conférence téléphonique tenue ultérieurement. La plus grande partie du contenu s'inspire de la discussion de mars 2006, mais les principaux résultats de celle d'octobre 2005 sont également inclus.

Villes en déroute ou fragiles

Qu'est-ce qui a causé la fragilité ou la déroute de la ville, par suite d'une attaque interne ou d'une décrépitude interne?

Les experts ont eu du mal à s'entendre sur cette question. Certains estimaient que la fragilité des villes est attribuable à des facteurs externes. Par exemple, le terrorisme cible de plus en plus les villes, tandis que les États livrent des « guerres d'infrastructure » visant à étouffer les dissensions et la vie urbaine, p. ex. la violence perpétrée par l'État à l'aide de bulldozers, de fusées et d'autres dispositifs ciblant les structures urbaines civiles en Israël et dans les Territoires palestiniens.

D'autres, cependant, estimaient que la fragilité des villes découle de « l'implosion des politiques nationales planétaires dans le monde urbain ». Ces « forces implosives qui font entrer dans les quartiers les répercussions les plus violentes et les plus problématiques des processus régionaux, nationaux et mondiaux » comprennent les tensions ethniques; le fondamentalisme; la militarisation des gangs, de la police, des milices et d'autres groupes armés; la déroute de l'État; la prolifération des armes; l'urbanisation rapide et l'explosion démographique des jeunes; la polarisation sociale accrue; les pénuries de ressources; les programmes d'adaptation structurelle; et le chômage profond (défini habituellement comme un taux de plus de 20 %).

Bien que grande source de vitalité urbaine, l'infrastructure urbaine peut aussi être une source de fragilité. La dépendance des villes envers les infrastructures techniques et les réseaux pour apporter les aliments, l'énergie et l'information et transporter les gens, ainsi que pour faire sortir les produits et évacuer les déchets font de cette infrastructure une cible de la violence des groupes terroristes étatiques et non étatiques. De plus, les villes fortement mécanisées et réseautées ont perdu la capacité d'offrir elles-mêmes les services essentiels lorsque des catastrophes ou des guerres perturbent la vie urbaine. L'ironie de la chose c'est que les villes moins avancées sont plus résistantes à ce chapitre.

La catégorisation des racines des conflits internes s'applique aussi en grande partie aux sources de la fragilité des villes :

- **Conflits liés à des pénuries** : Les conflits urbains peuvent découler de la concurrence pour des ressources limitées comme l'eau, les aliments, les emplois et surtout la terre. La croissance rapide des mouvements organisés de sans-terre au Brésil, au Guatemala, en Afrique du Sud, au Kenya, en Inde et au Bangladesh semble indiquer un potentiel de violence au sujet des terres, et cette violence a éclaté massivement à Harare (plus de 700 000 personnes déplacées).
- **Conflits liés à la distribution économique** : Étant donné l'absence de mécanismes de contrôle ou le peu d'attention accordée à la gouvernance locale, les conflits liés à la distribution économique peuvent être particulièrement prononcés au niveau local, sous forme de corruption et de patronage. Comme l'a fait remarquer un expert :

Les principales questions économiques sur lesquelles portent les conflits comprennent : les emplois, le travail et les sources régulières de revenu, le logement, les transports et – surtout – les budgets publics. La violence criminelle et la violence sociale ne font plus qu'une, les menaces imperceptibles contre la sécurité humaine émanant de la violence privée et de la destruction des structures sociales.

Les conflits localisés entre groupes au sujet de la prestation de services locaux essentiels constituent un grave problème en Afrique du Sud.

- **Conflits de nature démographique et liés à l'acculturation** : L'urbanisation rapide a déjà provoqué des émeutes dans des villes incapables de faire face aux tensions sociétales plus vives et aux demandes accrues des nouveaux migrants. Même les caractéristiques concrètes des villes—bruyantes, surpeuplées, chaudes et délabrées—ont été associées à la violence dans les études. Un conflit de ce genre a éclaté dans le quartier Kibera de Nairobi où vivaient 500 000 personnes en décembre 2001 et a fait des milliers de victimes dans un conflit de nature socio-économique et ethnique.
- **Conflits d'identité** : Avec l'urbanisation rapide, de nombreuses ethnies se ghettoïsent dans des espaces urbains, ce qui crée des enclaves ethniques protégées par leurs milices et leurs gangs, et possédant leurs mouvements politiques identitaires. Les inégalités horizontales font que les conflits peuvent éclater entre des enclaves opposées, ou entre des enclaves et les forces urbaines. Karachi est un exemple perpétuel de ce genre de conflit armé urbain, le plus récent étant survenu en mai 2005. Le

statut et la bataille de Kirkouk est un autre exemple de conflit d'identité localisé dans une ville. Dans de nombreux conflits reposant sur l'identité, les autorités locales sont souvent complices de la violence.

- **Conflits de pouvoir et électoraux** : Les autorités locales nommées ou élues de manière discutable sous la supervision de régimes nationaux constituent également un autre point d'entrée pour la manipulation et l'intimidation, comme ce fut le cas lors des élections locales dominées par le Parti du peuple cambodgien au Cambodge en février 2002. Elles peuvent alors s'accrocher au pouvoir longtemps après la résolution du conflit au niveau national, étant donné la faible importance relative que le processus de paix accorde aux événements locaux, et bloquer le renforcement de la paix national au niveau local.
- **Conflits militaires stratégiques** : Les capitales sont particulièrement ciblées en temps de guerre, et elles peuvent souffrir de la violence localisée même lorsque les régions environnantes sont largement pacifiques. Sarajevo, Djakarta, Beyrouth, Le Caire, Khartoum et Jérusalem ont toutes été la cible d'une importante violence sociale armée. En plus de leur valeur symbolique, les villes possédant des actifs stratégiques—ports, aéroports, chemins de fer, valeur commerciale—sont souvent la cible des groupes armés.

Quels indicateurs avancés pourraient nous prévenir qu'une ville se dirige vers la déroute?

Les signes précurseurs comprennent : des taux de criminalité et d'activité des gangs à la hausse et un accès élevé aux armes de petit calibre; une expansion démographique rapide sans croissance correspondante du capital économique et social; la domination du crime organisé et des gangs dans la prestation des services; le niveau de la violence perpétrée par l'État; des incidents plus fréquents et plus intenses opposant la population et le pouvoir sur des enjeux municipaux; une hausse soudaine du nombre d'actes criminels violents; des menaces constantes et cohérentes d'un gouvernement supérieur ou d'un agresseur externe; et les statistiques sur la migration (de la campagne vers la ville et transnationale). Les indicateurs classiques de la fragilité de l'État, comme les taux de mortalité infantile, peuvent également s'appliquer aux environnements urbains (surtout les bidonvilles).

La plupart des villes les plus fragiles ont également des gouvernements municipaux très faibles. La plupart du temps, cette faiblesse découle de trois éléments : l'absence du plein droit à des élections; des ressources insuffisantes (assiette fiscale, régime foncier sûr); et le petit nombre de fonctionnaires municipaux payés par la ville, ce qui soulève la question de la

loyauté des employés nommés et payés par le gouvernement central. D'autres problèmes de gouvernance locale comprennent la concentration du pouvoir, la corruption endémique, ainsi que la capacité et le rendement très médiocres des mécanismes de conseil et le peu d'attention accordée à la représentation au niveau sous-municipal. De plus, les villes de petite et moyenne taille (<500 000 habitants) sont souvent reléguées dans l'ombre des plus grandes qui servent de « vitrines »; le fardeau de leur dette est plus lourd, elles ont moins de sources de revenu et moins d'influence au niveau de l'État.

De nombreux gouvernements d'État sont également sceptiques et méfiants face à la mobilisation urbaine, voire désireux de saper le pouvoir financier et politique des villes. Ils ne participent pas aux petits projets susceptibles de renforcer la capacité des villes d'assurer la sécurité : amélioration des quartiers défavorisés, investissement dans l'infrastructure, etc. Il y a en outre un urgent besoin d'évaluation des échecs au niveau municipal. Les données à jour sur les villes sont presque inexistantes, ce qui nuit à la compréhension du rôle des villes.

Il ne faut pas oublier non plus que, contrairement à ce qui se passe au niveau de l'État ou de la planète, la violence urbaine a souvent tendance à éclater presque simultanément. Les émeutes ethniques meurtrières—normalement des actes violents commis par les « anciens » citadins contre les migrants nouvellement arrivés d'origine ethnique différente—en Afrique de l'Est et de l'Ouest éclatent presque sans crier gare, même si elles sont souvent le reflet d'une dynamique d'établissement plus profonde. Il peut donc être difficile de définir des signes avant-coureurs dans ces cas.

Comment la notion d'« urbicide » ou la tentative délibérée de nier l'existence d'une ville ou de la tuer, recoupe-t-elle la notion de villes en déroute ou fragiles? La notion de « villes sauvages » de Richard Norton nous est-elle utile?

L'urbicide désigne les types de violence que les villes attirent souvent des appareils de sécurité de l'État. C'est précisément le type de discours des « villes sauvages » qu'il faut éviter pour ne pas se laisser piéger par l'argument du « nettoyage » des villes afin de les débarrasser des citoyens et des activités non souhaités. Les exemples les plus clairs et les plus récents d'urbicide sont ceux de Harare, Mumbai et Manille, où le « nettoyage urbain » peut accroître la menace de violence et de fragilité. Il faut également se rappeler que l'on présuppose qu'il y a une forme standard, occidentale de « la ville », alors qu'il est bien évident que l'urbanité prend de nombreuses formes, de taille plus ou moins grande.

L'insécurité dans les bidonvilles

Étant donné l'impénétrabilité—physique et psychologique—des bidonvilles, quelles stratégies d'adaptation ont adopté les bidonvilles pour assurer la sécurité lorsqu'il n'y a pas de présence policière, p. ex. gangs ou structures communautaires?

Comme l'a fait remarquer un répondant :

Le bidonville urbain se trouve peut-être dans le cadre administratif d'une ville ou d'une région métropolitaine, mais il peut être gouverné par les forces de sécurité de la ville ou par des gangs, des mafias, des unités paramilitaires, des seigneurs de guerre et d'autres fonctionnaires élus ou nommés non étatiques. Ils peuvent « gouverner » par la crainte et l'intimidation, toucher des revenus par une structure fiscale souple et utiliser le bidonville comme base de protestation urbaine ou d'activité de guérilla.

Un grand nombre de ces gangs se caractérisent par de fortes concentrations de jeunes, étant donné que la moitié de la population de tous les bidonvilles du monde a moins de 20 ans.

Les gangs et la violence dans les bidonvilles ne sont qu'un résultat potentiel. Les liens familiaux et les liens avec des lieux peuvent être tout aussi solides dans les bidonvilles que dans de nombreuses régions rurales traditionnelles, de sorte que certains bidonvilles adoptent une stratégie de « défense communautaire ». Contrairement à la sécurité dans les quartiers huppés, a fait remarquer un expert, la sécurité dans les bidonvilles :

... est plus axée sur les gens ... que sur la technologie (il y a une foule de gens qui ont tout leur temps, mais aucune technologie). De plus, étant donné que le processus « légal » dans les bidonvilles prend fin habituellement avec l'application de la loi; puisqu'il n'y a pas de prisons, la « primauté du droit » est simple et claire.

De plus, il y a essentiellement ce qu'un expert a appelé « la pluralisation des systèmes de sécurité, où le personnel de sécurité non étatique est plus nombreux que la police officielle. »

Résultat de cette pluralisation : la loyauté des citoyens envers l'État est affaiblie du fait que l'État ne monopolise plus la violence, et la sécurité se transforme d'un bien public en un bien privé. Cette transformation a des

incidences sur la façon dont les gens voient leurs relations avec l'appareil de l'État.

En ce qui concerne les villes en conflit, pourquoi des opérations de soutien de la paix comme la MINUSTAH à Port-au-Prince n'ont-elles pas pu résoudre les problèmes de bidonvilles comme Cité Soleil?

Une opération de soutien de la paix n'est pas apte à « résoudre » l'ensemble complexe de facteurs humains et matériels qui forment un bidonville. Aucune mission de ce genre ne peut « pacifier » un bidonville, et les solutions uniquement militaires ne répondront pas aux besoins de sécurité et de développement des habitants d'un bidonville.

Les opérations de soutien de la paix devraient également travailler en collaboration avec les comités de paix locaux—formés de la police locale, des élites politiques et de la société civile—afin d'offrir des services de police communautaire pertinents.

Y a-t-il des exemples réussis de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) urbains et quelles leçons en a-t-on tirées?

Le Liberia est un exemple, mais il faut des études plus approfondies.

Les villes et la prévention des conflits

Dans quelle mesure est-il raisonnable d'insister sur le rôle des villes dans les grands processus de paix nationaux ou régionaux?

La marge de manœuvre des villes face aux forces nationales ou internationales est mince. La plupart des villes ne jouissent pas de l'autonomie sans égal qu'ont eue de nombreuses villes européennes après la Deuxième Guerre mondiale pour bâtir la paix à partir de zéro. Néanmoins, les exemples courageux de l'Alliance municipale pour la paix (des maires palestiniens et israéliens qui continuent de dialoguer et s'efforcent d'élaborer des projets concrets de coopération entre leurs villes) et la triade balkanique de Tuzla, Osijek et Novisad semblent indiquer que les villes qui pratiquent la paix au niveau local sont le mieux en mesure de réduire l'intensité de la violence armée à l'intérieur de leurs frontières, voire à l'échelle nationale. Les villes peuvent donc jouer principalement un rôle d'intermédiaire dans les situations de conflit.

Comment des caractéristiques urbaines comme une société civile active servent-elles d'amortisseurs dans des pays chancelants ou au bord d'un conflit?

Le pouvoir symbolique des villes ne saurait être sous-estimé, surtout dans le monde moderne très médiatisé. Comme l'a indiqué un répondant :

Si une ville travaille bien quand un conflit fait rage tout autour d'elle, elle projette l'image d'une solution de rechange et laisse croire à une possibilité de changement. Cette impression d'efficacité est souvent le déclencheur de l'action politique.

Les choix des courageux dirigeants élus locaux peuvent avoir galvaniser la paix. Certaines villes sont également de grands centres culturels, historiques ou religieux, comme Jérusalem, Bagdad et Khartoum. Même si cette notoriété peut être source de violence, les progrès dans ces villes peuvent avoir un effet multiplicateur sur les efforts de paix dans une région ou un pays.

La proximité avec la population est un autre grand avantage local. Les gouvernements locaux peuvent mobiliser une plus grande proportion de gens aux antécédents divers—groupes minoritaires, groupes socio-économiques, hommes et femmes—que dans les structures de gouvernance nationales ou internationales. De plus, les villes peuvent mobiliser la population au niveau communautaire le plus fondamental et le plus concret, au lieu du niveau « national » plus abstrait. Lorsque les maires et les représentants locaux font preuve de leadership, ils sont souvent le premier point de médiation entre les parties belligères.

La communication de masse est un net avantage de la résolution des conflits urbains. Comme l'a écrit un expert :

La densité et l'accessibilité des populations urbaines, l'accessibilité et la disponibilité des lieux publics, des médias locaux, de la société civile organisée et de l'Internet font qu'il est relativement facile de mobiliser l'appui ou la résistance et d'informer ou consulter les gens dans les villes.

Le domaine en plein essor de la « diplomatie urbaine » laisse aussi à penser que les villes jouent un rôle direct plus important dans la gestion des conflits. En cas de conflit, les villes peuvent recourir à la « diplomatie silencieuse » pour favoriser le dialogue entre les parties, et lancer des opérations de solidarité qui peuvent attirer l'attention internationale sur les problèmes qu'éprouvent les gouvernements locaux dans les régions frappées par le conflit (comme les

visites de maires européens dans les régions urbaines déchirées par des conflits en Colombie). Cette approche de ville à ville peut éviter le contrôle de l'État, mais apporter un complément aux négociations au niveau national.

Après les conflits, quels seraient des exemples de villes fortes et dynamiques qui ont pavé la voie vers la paix et quels facteurs renforcent la résistance urbaine face à un conflit?

Johannesburg a joué un grand rôle dans la lutte contre l'apartheid, tandis que la triade balkanique évoquée ci-dessus a établi un protocole sur la promotion de la tolérance interethnique (<http://www.citizenspact.org.yu/protocol.htm>), signé par les représentants des autorités municipales et de la société civile dans les trois villes, qui ont été beaucoup moins ébranlées par le conflit que d'autres villes des Balkans.

En Macédoine, l'ONG Search for Common Ground a travaillé avec le gouvernement local pour encourager des échanges et des projets économiques entre des villes dirigées par des maires d'origine ethnique différente. À Skopje, des projets environnementaux ont employé des groupes ethniques multiples. Cela pourrait avoir aidé la Macédoine à éviter de devenir un autre Kosovo.

Les facteurs nécessaires à la résistance urbaine comprennent : les capacités d'assurer la sécurité et de gérer les crises; l'inclusion dans les processus démocratiques; l'équité et la proportionnalité; le renforcement du capital social par des encouragements économiques (société civile active et intégration); et la justice et les mécanismes de réconciliation.

Un dernier facteur de la résistance urbaine pourrait venir des bidonvilles et des villes qualifiées de « faibles ». En effet, ces établissements ou secteurs sont forcés de surmonter les pires obstacles pour assurer leur existence et leur sécurité, et ont donc une capacité innée de faire face aux pénibles difficultés de la vie quotidienne.

Enfin, les villes elles-mêmes, peuvent-elles, à cause de la richesse ou de la puissance qu'elles créent, stabiliser les États faibles et empêcher les conflits d'éclater?

Les villes peuvent servir d'indicateurs avancés d'éventuels conflits, et une intervention rapide au niveau des villes peut empêcher un conflit, comme ce fut le cas en Turquie. La ville de Barcelone a appuyé le maire de Diyarbakir dans sa lutte contre l'emprisonnement, qui a empêché l'escalade d'un

potentiel conflit ethnique. En Colombie, plusieurs maires ont créé—en étroite collaboration avec les organisations civiles—des « gardiens de la paix » afin de protéger divers endroits, ce qui a stabilisé ces régions.

L'idée des comités de paix est également cruciale pour établir la paix au niveau local et jeter ainsi les bases d'une paix à un niveau plus élevé. En Afrique du Sud, un réseau de comités de la paix a contribué au processus de paix plus large lorsque les autorités locales étaient affaiblies par des formes de violence politique.

La possibilité d'avoir accès au micro-crédit et à des projets pilotes de petite envergure est grande dans les villes. Les réussites tangibles peuvent avoir un effet symbolique considérable qui va bien au-delà des retombées immédiates. Comme la ville est une masse de petites pièces mobiles, il faut nourrir et appuyer ces pièces avec des projets ciblés pour rendre ces villes panachées plus résistantes.

Les villes et la démocratie

Les protestations urbaines de masse, démocratiques et essentiellement pacifiques sont-elles à la hausse et, dans l'affirmative, pourquoi?

Les protestations urbaines de masse sont certainement à la hausse, car les gouvernements locaux du monde entier s'expriment de plus en plus au nom de leurs citoyens, tandis que les citoyens sont de plus en plus lassés des gouvernements en général. Les protestations urbaines de masse élargissent l'espace de la justice sociale.

La plupart sont dirigées contre des décisions nationales, mais elles s'expriment dans les villes, en particulier les capitales (p. ex. les troubles récents au Gabon ou au Liberia).

Dans les sociétés qui se sortent d'un conflit, le « renforcement de l'État » devrait-il s'accompagner du « renforcement des villes »?

La démocratie locale est la première étape pour remplacer la violence de rue par une gestion des conflits non violente. Dans un rapport publié en 2005, International IDEA constatait que le milieu policier reconnaissait que ressusciter les capacités de l'État au niveau local afin d'assurer la sécurité et d'offrir des services est un domaine important, voire crucial, d'intervention rapide et immédiate après une guerre. Les leçons tirées des missions antérieures de renforcement de la paix des Nations Unies révèlent que

l'incapacité de développer la démocratie au niveau local nuit à la poursuite de la sécurité et empêche la prestation des services. Lorsque la gouvernance municipale est démocratique et qu'il y a une participation communautaire à la prise des décisions, à la sécurité, aux secours et au développement, ces activités ont plus de chance d'être viables.

En gros, les politiciens locaux affirment qu'ils ont plus de points communs sur le plan de leurs responsabilités envers leurs villes que par rapport à leurs partis politiques. Dans bien des cas, le niveau local force les autorités à se concentrer sur les priorités plutôt que sur la politique.

Il se pourrait qu'il ne soit possible de « renforcer les villes » (en complément du « renforcement des États ») que dans les petites villes. Comme l'a indiqué un répondant :

D'après mon expérience au sein de plusieurs missions de maintien de la paix, ce n'est que dans les petites villes, habituées dans un passé récent à la coopération interne et pouvant compter sur un appui strict et uniforme en matière de sécurité qu'un tel progrès après un conflit est imaginable.

La triade des Balkans en est un exemple, mais l'échec de Sarajevo, Dili et Nicosie aux premiers stades de ces conflits semble vraiment indiquer que les attentes actuelles concernant le renforcement des villes devraient être modestes.

Dans les situations post-conflit, le « renforcement des villes » doit commencer immédiatement. Mais comme les seigneurs de guerre et d'autres élites peuvent être plus forts dans la période qui suit le conflit, les élections ne sont peut-être pas la meilleure solution pour renforcer les villes. Il faut plutôt se tourner vers d'autres types de démocratie au niveau local qui renforcent la société civile dans le contexte d'élections nationales. Les élections locales sont néanmoins une excellente façon d'inculquer les principes de la démocratie, et elles devraient être organisées dès que les circonstances le permettent.

Étant donné que les villes sont le niveau de gouvernement le plus près des gens, les efforts de reconstruction devraient-ils viser à bâtir la démocratie et les institutions de gouvernance à partir de la base?

Comme l'a fait observer un expert :

Très souvent, la dynamique physique, sociale, économique et culturelle des villes reprend remarquablement vite une fois que la violence massive a cessé.

Mais un gouvernement local inefficace et non représentatif qui ne peut pas offrir des services urbains de base laisse un vide que peuvent combler des gangs opportunistes ou même des groupes extrémistes (p. ex. le Hamas), qui se bâtissent une légitimité en offrant ces services.

La démocratie au niveau local élargit la base pour la paix au niveau communautaire et municipal. Des systèmes forts de démocratie locale répandent les valeurs de la tolérance, de l'inclusion, de la responsabilité et de la participation des citoyens à un réseau de gouvernement plus large et dans une foule de domaines d'interaction.

Il faut néanmoins prendre garde à la décentralisation, surtout en Afrique. Là bas, la décentralisation n'a pas réussi à établir des institutions et des processus démocratiques locaux viables. La participation électorale et la mobilisation des citoyens aux délibérations des villes ont été très faibles.

Jusqu'à quel point la démocratie locale remonte-t-elle jusqu'au niveau national?

Le premier lien entre le local et le central est le fait que, comme l'a fait remarquer un expert :

Les conflits et la violence au niveau local peuvent saper les efforts plus larges visant à consolider la paix par la démocratie, provoquant ainsi des « perturbations venant d'en bas » qui accroissent l'insécurité, accentuent les différences, menacent les capacités en matière de sécurité et renforcent l'intolérance. Les systèmes de démocratie locale robustes ont plus de chances de gérer et de contenir ces « perturbations venant d'en bas » que les autorités municipales qui manquent de légitimité et qui n'ont pas l'appui de la population.

De plus, la démocratie au niveau local peut apporter la démocratie à une gamme d'acteurs la plus large possible, et permettre aux pratiques démocratiques de se répandre chez un vaste éventail de gens.

Même s'il ne faut pas se lancer trop vite dans des élections locales après un conflit, si possible, il faudrait les tenir avant les élections nationales (encore que les élections nationales soient cruciales pour l'intégration des partis politiques et le renforcement de l'identité nationale). Les élections locales peuvent réduire l'incertitude en aidant à évaluer la force des factions et partis, tester le cadre administratif électoral, contribuer à stabiliser les régions particulièrement instables où le pouvoir est fortement contesté (comme au Kosovo), et évidemment, bâtir la démocratie à partir de la base. L'échelle réduite de la préparation aux élections locales les rend également plus faciles à gérer dans la période qui suit immédiatement le conflit.

Autres considérations

En plus de ces quatre thèmes, dans quels autres domaines les villes exercent-elles une influence distincte sur les préoccupations classiques relatives à la sécurité humaine?

Les experts ont dégagé plusieurs nouveaux domaines de recherche :

- la manière dont les insurrections politiques de diverses formes exploitent les qualités impénétrables de nombreux établissements informels pour poursuivre des stratégies de violence politique;
- la réorganisation parallèle de l'appareil militaire de l'État dans des organisations dont la fonction de fait consiste à combattre les insurrections urbaines évoquées ci-dessus;
- la façon dont les groupes terroristes et insurgés et l'appareil militaire ciblent de plus en plus des infrastructures de tous les jours et des sites urbains dans leurs programmes respectifs de violence politique;
- le lien entre la technologie et les villes;
- le rôle des sports comme arène où résoudre les conflits; et,
- le rôle des diasporas urbaines dans la prévention et l'aggravation des conflits.

De plus, avec l'urbanisation rapide dans de nombreux pays en développement, les villes sont-elles plus aptes à édifier des blocs de paix ou des dominos de conflit prêts à tomber?

Il faut explorer les obstacles à l'intégration des organisations municipales internationales dans le programme politique mondial. Cités et gouvernements locaux unis est un partenaire viable et a obtenu un certain appui de la communauté internationale. Mais les Nations Unies ne reconnaissent pas encore le principe universel de l'autonomie locale, et les

viles sont encore considérées comme des ONG plutôt que comme des partenaires gouvernementaux. Le rôle croissant et positif de CGLU-Afrique dans la propagation d'une administration professionnelle et démocratique au niveau des villes a contribué à transcender les obstacles de la langue et de l'expérience coloniale qui ont inhibé le développement d'associations régionales efficaces en Afrique. Les expériences de ce genre sont rares, mais elles semblent confirmer la viabilité des villes en tant qu'agents de la paix à part entière.