



Conférence internationale tripartite sur les défis de l'urbanisation et de la réduction de la pauvreté dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

Première réunion
Nairobi, 8–10 juin 2009

Sécurité urbaine et amélioration des taudis

I. Le défi

1. Le nombre d'habitants des taudis dans le monde atteint actuellement un milliard (une personne sur six) et les tendances indiquent qu'une personne sur trois vivra dans un bidonville d'ici à 2031. Dans les régions en développement, les habitants des taudis représentent 43 % de la population, alors qu'ils ne représentent que 6 % de la population dans les régions plus développées. Bien que la proportion d'habitants des taudis soit plus élevée dans les villes africaines, où 61 % des citoyens vivaient dans un bidonville en 2001,¹ principalement dans les pays subsahariens, environ 60 % des habitants des taudis dans le monde vivent en Asie.²

2. Les habitants des taudis sont exposés à diverses formes d'insécurité, au niveau notamment de la pauvreté, de l'emploi, de la santé, de l'alimentation, et des risques personnels et environnementaux, et il est donc essentiel que les efforts fournis en vue d'améliorer leurs conditions de vie prennent en compte les questions relatives à la sécurité. L'amélioration des taudis étant un élément clé pour atteindre la cible 11 de l'Objectif 7 des Objectifs du Millénaire pour le développement concernant l'amélioration sensible des conditions de vie des habitants des taudis d'ici à 2020, la question au cœur du débat consiste à savoir comment les initiatives visant à réhabiliter les taudis peuvent permettre d'étendre le droit à la sécurité et les services de sécurité en faveur des habitants des taudis.

A. Taudis et insécurité : une relation controversée

3. Les taudis constituent des zones urbaines particulièrement vulnérables au crime et à la violence. Du fait de la nature physique des bidonvilles, leurs habitants bénéficient d'une protection limitée. La pauvreté réduit leur résilience face à la perte ou aux dommages, et l'absence d'institutions et de fourniture de services leur laisse peu de moyens de résoudre leurs problèmes par le biais d'un jugement en bonne et due forme.

4. La marginalisation, le manque d'accès et de sentiment d'appartenance à la ville, les politiques, les réglementations et la planification urbaines inadéquates, et des méthodes de conception et de gestion de la ville qui freinent l'intégration et la participation sont autant de facteurs qui aggravent l'exposition des pauvres et des habitants des taudis à l'insécurité. Toutefois, bien que les taudis soient caractérisés

1 *Slums of the world: the face of urban poverty in the new millennium?*, ONU-Habitat, 2003.

2 *Le défi des bidonvilles : Rapport mondial sur les établissements humains*, ONU-Habitat, 2003.

par des conditions de vie intolérables et un environnement déplorable, et qu'ils soient frappés par l'exclusion, l'insécurité et la pauvreté, la réalité physique et sociale illustre également la capacité de leurs résidents de mobiliser des ressources, concevoir des stratégies de survie et bâtir des organisations sociales, même en présence de contraintes énormes.

B. Mieux comprendre la situation : première étape de la lutte contre l'insécurité dans les bidonvilles

5. La pauvreté, qui est inhérente aux bidonvilles, est souvent présentée comme un facteur de criminalité et de violence, mais les faits démontrant le contraire sont de plus en plus nombreux. Il semblerait plutôt que la criminalité et la violence se répandent plus fréquemment dans les situations où le pouvoir et les ressources, souvent rares, sont répartis de façon inégale et qui sont aggravées par des contrôles institutionnels déficients. L'Afrique et l'Amérique latine par exemple – régions où l'on observe les plus forts taux d'inégalité des revenus – enregistrent un taux d'homicides élevé, que l'on utilise souvent comme indicateur pour la catégorie plus large des crimes violents. Il apparaît que les villes dans lesquelles les inégalités sont les plus marquées sont aussi plus vulnérables à l'insécurité.³ Lorsque, au sein d'une communauté, une proportion grandissante de la population se trouve exclue des opportunités, le taux de criminalité et de violence est plus élevé que lorsque la communauté est connectée aux principaux réseaux et aux structures du pouvoir.

II. Les réponses au défi : une gamme de concepts et de politiques en évolution

6. Les politiques publiques adoptées dans le passé ont répondu de façon peu rationnelle au problème de la prolifération des bidonvilles – au moyen de la démolition et de l'expulsion qui, souvent, n'ont pas eu pour seul effet de déplacer les problèmes, mais aussi de les aggraver. Les efforts de lutte contre la criminalité, la violence et l'insécurité ont longtemps été exclus des activités tendant, entre autres, à améliorer les conditions de vie dans les taudis et les infrastructures de l'habitat. Les initiatives en faveur de l'amélioration des taudis, tout comme les communautés vivant dans les taudis, ont confronté l'insécurité, ont trouvé des solutions pour y répondre et ont créé des mécanismes susceptibles de surmonter les problèmes qui en découlent, mais ont souvent agi de façon ponctuelle sans intégrer de façon adéquate leurs interventions aux programmes d'amélioration des taudis ou de développement de la communauté.

7. Des années 60 et du début des années 70, où les politiques urbaines de nombreux pays se caractérisaient par la négation des bidonvilles, au XXI^e siècle, où se sont développées des approches moins traditionnelles ou nouvelles de l'amélioration des taudis, les concepts ont évolué dans le domaine de la prévention de la criminalité et de l'insécurité, notamment de la façon suivante :

- a) Evolution des concepts et des politiques : de la négation et de l'ignorance à la reconnaissance et à l'adoption d'approches intégrées;⁴
- b) Evolution des concepts et des politiques : d'approches fondées sur la répression et le contrôle à des approches préventives et des politiques intégrées;⁵
- c) Evolution des pratiques : d'interventions unidimensionnelles à des interventions multidimensionnelles, de programmes nationaux à des partenariats entre les échelons local et national;
- d) Evolution des pratiques : de programmes nationaux reposant sur les interventions policières à des partenariats entre le secteur public et la société civile dans lesquels c'est à l'échelon local que s'opèrent la conception et la planification urbaines.

3 *Rapport 2006/2007 sur l'état des villes dans le monde : Objectifs du Millénaire pour le développement et viabilité urbaine – 30 années de travaux qui ont façonné le Programme pour l'habitat*, ONU-Habitat, 2006.

4 Tel qu'adapté du document conceptuel sur l'aménagement du territoire et le logement en faveur des pauvres et les stratégies de logement, réunion du groupe d'experts sur les politiques du logement et de l'aménagement du territoire, ONU-Habitat, 2008.

5 Repose essentiellement sur deux documents : *Amélioration de la sûreté et de la sécurité urbaines : Rapport mondial sur les établissements humains 2007*, ONU-Habitat; et *Rapport international sur la prévention de la criminalité et la sécurité quotidienne : Tendances et perspectives*, Centre international pour la prévention de la criminalité, 2008.

8. Les travaux de recherche récemment menés par le Programme des Nations Unies sur les établissements humains (ONU-Habitat) ont mis en évidence la pluralité des interventions, des façons d'intervenir et des liens avec les initiatives en faveur de l'amélioration des taudis, ainsi qu'un certain nombre de voies permettant de traiter de façon plus efficace la question de la sécurité urbaine dans le cadre de l'amélioration des taudis.

III. Principes gouvernant l'amélioration rationnelle de la sécurité urbaine dans les bidonvilles

9. Les travaux de recherche et l'expérience d'ONU-Habitat ont montré que pour traiter les questions liées à la sécurité dans les taudis, comme dans les autres zones, il faut adopter une approche holistique qui conjugue les aspects d'ordre spatial, institutionnel et social. ONU-Habitat reconnaît également qu'il est impossible de s'attaquer au problème de l'insécurité en intervenant seulement dans une communauté donnée – c'est une approche à l'échelle de la ville qui crée un contexte favorable aux interventions localisées. En particulier, il est nécessaire que les stratégies de prévention de la criminalité fassent partie intégrante de méthodes globales de planification urbaine car la planification de l'environnement physique peut jouer un rôle essentiel au niveau de la prévention et de la réduction de la criminalité, de l'efficacité du maintien de l'ordre, de la surveillance informelle et de la protection des personnes et de la propriété. Toutefois, outre les effets positifs produits par les dispositions des politiques urbaines relatives aux améliorations physiques, les dispositions liées à la gouvernance sociale et participative ont un impact plus important encore, surtout lorsque la sécurité urbaine est explicitement reconnue comme une question centrale de la prise de décision. Dans un cadre démocratique, la lutte contre le crime et la violence reposent sur les principes d'application de la loi, de solidarité et de prévention. La prévention de la criminalité implique que l'on s'intéresse non seulement aux symptômes, mais aussi, et cela est plus important encore, aux causes de la criminalité et de la violence en milieu urbain en tenant compte de l'interdépendance entre les facteurs d'ordre social, spatial, situationnel et institutionnel.

10. L'approche de la planification, de la gestion et de la gouvernance urbaines adoptée par ONU-Habitat considère les villes comme un espace offrant des opportunités et l'espoir d'un revenu meilleur et de chances à saisir, tout comme le théâtre d'une pauvreté plus grande, de privations, de vulnérabilités et de conflits, contribuant aux problèmes les plus urgents qui se posent dans le monde. La performance décevante des villes, notamment au niveau de la sécurité, est due aux mauvaises méthodes de planification, de gestion et de gouvernance. Les améliorations de la sécurité sont ancrées dans la dimension de la durabilité qui touche à la justice sociale et à l'équité, et constituent, pour ONU-Habitat, un point d'entrée stratégique vers le développement social durable dans la cadre de l'urbanisation durable. La sécurité urbaine et l'instrument de choix pour sa promotion (la prévention de la violence et de la criminalité) produisent des villes plus équitables fondées sur la solidarité et les droits de l'homme. Les principes suivants ont été retenus pour favoriser la sécurité par la planification, la conception et la gestion urbaines : l'intégration et la déségrégation (selon lequel les efforts déployés pour lutter contre la criminalité sont la responsabilité de tous les citoyens et ne relèvent pas uniquement de la police); la participation et l'appropriation (selon lequel la participation de la communauté aux initiatives de prévention développe le sentiment de solidarité, stimule le développement social collectif et apporte une réponse plus durable à l'insécurité); et la gestion des conflits et des risques (qui, outre la promotion des approches inclusives de la gestion des espaces et des quartiers urbains, s'efforce de réhabiliter les espaces publics et fournit des mécanismes de médiation des conflits liés à leurs utilisations et à leurs fonctions).

IV. L'appui d'ONU-Habitat au développement des capacités en vue de l'intégration de la sécurité à l'amélioration des taudis

11. Les initiatives visant à améliorer les villes et les taudis sont en mesure de renforcer la sécurité urbaine dans les bidonvilles et la protection des habitants des taudis. Le Programme d'ONU-Habitat pour des villes plus sûres, qui fait partie du Réseau pour le développement urbain durable, s'est doté d'une composante spécifique visant à développer les capacités nécessaires pour traiter ces questions par le biais des initiatives en faveur de l'amélioration des taudis et dans le cadre de ces dernières. Le profil du secteur urbain joue un rôle essentiel à ce niveau en fournissant le cadre permettant d'intégrer la sécurité au sein de l'approche adoptée en vue de l'amélioration des taudis. Outre la collaboration avec

les gouvernements, il est envisagé d'établir d'autres liens avec les principaux travaux menés par les banques de développement et les donateurs bilatéraux dans le domaine de l'amélioration des taudis.

12. L'initiative tire parti des 15 ans d'expérience du Programme pour des villes plus sûres en matière de prévention de la criminalité et de la violence aux niveaux de la ville et des communautés, des travaux de recherche et de suivi conduits par la Division du suivi et de la recherche d'ONU-Habitat, ainsi que de la capacité en matière d'élaboration d'outils développée au sein de l'organisation et en collaboration avec les partenaires. L'initiative est en outre gouvernée par le Plan stratégique d'ONU-Habitat pour des villes plus sûres (2008-2013), qui met l'accent sur la promotion d'approches et d'instruments préventifs au moyen d'activités normatives et opérationnelles centrées sur :

- a) La gouvernance de la sécurité au niveau local – c'est à dire l'appui au dialogue à l'échelon local, à la prévention intégrée, à l'élaboration des politiques et aux stratégies à l'échelle de la ville;
- b) La sûreté et la sécurité dans les espaces publics urbains en liaison avec l'amélioration des taudis, le renouveau urbain et les projets de développement urbain en général.

A. L'approche suivie

13. En ciblant des initiatives spécifiques d'amélioration des taudis, le Programme mettra l'accent sur une meilleure compréhension des différentes dimensions de l'insécurité (ses manifestations, ses effets, et les réponses existantes et envisageables) et sur la promotion d'une meilleure gouvernance des questions liées à la sécurité dans le cadre des initiatives en faveur de l'amélioration des taudis, tout en continuant d'orienter les investissements à l'appui d'un renforcement significatif de la sécurité.

14. L'approche suivie par le Programme pour des villes plus sûres sera adaptée de manière à répondre de façon précise aux besoins des communautés des bidonvilles et à élaborer des outils ciblés et des mécanismes de soutien. Les principales activités entreprises comprennent :

- a) La compilation d'études de cas et de bonnes pratiques (six études de cas évaluant la sûreté et la sécurité dans les initiatives en faveur de l'amélioration des taudis entreprises en Afrique, en Asie et en Amérique latine);
- b) La mise au point de concepts politiques (document sur la sécurité et l'amélioration des taudis dans le monde);
- c) L'élaboration et la mise à l'essai de nouveaux instruments (au moyen de manuels et d'activités pilotes);
- d) Le renforcement des capacités (par l'établissement de partenariats au niveau des projets et l'élaboration systématique des programmes);
- e) Le plaidoyer et le travail en réseau (sur l'insécurité dans laquelle vivent les citoyens pauvres, en collaboration avec des partenaires de premier plan comme les planificateurs et les donateurs);
- f) La formation de partenariats stratégiques (tels que des plateformes à l'intention des jeunes, de la police et des banques de développement).

B. Perspectives présentes et futures

15. Le Programme est actif dans les centres urbains d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Les pays prioritaires au sein du Plan stratégique pour des villes plus sûres incluent le Burkina Faso, le Burundi, Haïti, l'Éthiopie, la Jamaïque, le Kenya, le Mali, le Nigéria, l'Ouganda, la République-Unie de Tanzanie et le Sénégal. Pour ce qui est des activités visant à améliorer les taudis et les quartiers défavorisés, le Programme est déjà intervenu à Nairobi (Kenya) et à Douala (Cameroun), ainsi qu'au Cambodge et au Nicaragua (en phase de formulation).

16. Dans le cadre du Programme « Rapid urban sector profiling for sustainability » et du Programme participatif pour l'amélioration des taudis, le Programme pour des villes plus sûres a participé à des travaux collaboratifs de mise au point d'outils d'évaluation et à un atelier portant sur le profil du secteur urbain visant à renforcer la capacité des équipes nationales d'entreprendre de façon autonome un profil rapide du secteur urbain dans diverses villes et d'être en mesure d'employer et d'adapter les diverses méthodologies et directives au niveau de la ville, comme aux niveaux national et régional. A ce jour,

dans le cadre du processus de profil du secteur urbain, un certain nombre de pays – le Burundi, le Cap-Vert, la Côte d’Ivoire, le Nigéria et la Papouasie-Nouvelle Guinée – ont cité la sécurité urbaine comme un thème d’intérêt et de préoccupation dans leurs villes. Le Programme a également largement eu recours aux audits sur la sécurité comme outil d’évaluation de l’insécurité dans les bidonvilles et les quartiers défavorisés de plusieurs villes, dont Nairobi, Dar es-Salaam et Douala.
