

**VIIIe ASAMBLÉE PLÉNIÈRE DU FORUM INTERPARLEMENTAIRE DES AMÉRIQUES
8-10 SEPTEMBRE 2011, ASUNCIÓN, PARAGUAY**

GROUPE DE TRAVAIL : LES ASPECTS TRANSNATIONAUX DE LA SÉCURITÉ DU CITOYEN

CONFÉRENCIÈRE : ALEJANDRA MOHOR

*** NE PAS CITER SANS L'AUTORISATION DE L'AUTEUR**

1. ÉVOLUTION DIFFÉRENCIÉE DES ÉTATS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

Au cours des dernières décennies, la sécurité citoyenne est devenue l'une des principales problématiques auxquelles les États des Amériques doivent s'attaquer. C'est probablement depuis les années 70 que la préoccupation pour la prévention du crime et les agissements des forces policières sont devenus des thèmes d'intérêt, tant pour le milieu académique que pour celui de la politique publique. Les pays de l'Amérique du Nord font figure de pionniers en la matière : Le "*National Crime Prevention Workshop*", organisé par le *Centre of Criminology* de l'Université de Toronto et financé par le gouvernement canadien en 1975, de même que les premières études telles que *The Kansas City preventive patrol experiment: A summary report*¹ publiée en 1974, en sont quelques exemples.

Toutefois, à cette même époque, le reste du continent se débattait au beau milieu d'innombrables conflits internes, guerres civiles et dictatures militaires, qui ont retardé de manière significative l'inscription de ces thèmes à l'ordre du jour politique et social.

Ce qui pourrait sembler une simple référence historique a déterminé dans une large mesure le devenir des politiques publiques en matière de sécurité citoyenne. Ainsi, ce sont ces contextes historiques différenciés qui ont contribué à définir certains aspects-clés comme la solidité des institutions. Nous parlons donc d'évolution différenciée de ces États.

Les composantes culturelles constituent un autre aspect dont il faut tenir compte au moment d'analyser la sécurité à partir d'une perspective transnationale, non seulement en ce qui concerne la façon dont se manifestent la violence et le crime dans les territoires, mais aussi par rapport aux caractéristiques qui devraient être considérées comme des particularités de ces derniers au moment de reproduire des initiatives ou des stratégies d'intervention considérées comme des bonnes pratiques dans d'autres contextes.

¹ Kelling, George L., Tony Pate, Duane Dieckman, and Charles E. Brown. 1974. Washington, DC: Police Foundation.

Malgré ce qui précède, qui fait état de différences d'une réalité à l'autre, il existe un ensemble d'éléments communs à toute la région et une gamme de caractéristiques des dynamiques du crime qui nous poussent à porter un regard supranational, afin de mettre en place des mécanismes de collaboration, d'analyse et de rétroaction de caractère transnational.

Les aspects qui sont importants pour l'ensemble du continent sont nombreux et présentent des niveaux de complexité forte diversifiée. Certains sont plus urgents que d'autres. Dans les lignes qui suivent, nous énumérerons, sans être exhaustifs et sans entrer dans le détail, certains des aspects les plus importants pour les Amériques d'aujourd'hui.

2. L'ÉPOQUE DES RÉFORMES

L'immense majorité des pays du continent ont commencé, et dans plusieurs cas complété, des processus de réformes de leurs systèmes de justice, passant ainsi d'un modèle inquisitoire à un modèle accusatoire dans le domaine pénal. Le Centre d'études de la justice dans les Amériques (CEJA) a grandement contribué à l'analyse et à l'échange d'expériences dans ce domaine. L'application du modèle de procédure pénale réformé a constitué un défi pour de multiples acteurs du système. Les forces policières, par exemple, ont dû faire face à de nouvelles procédures de conduite des enquêtes criminelles qui ont eu des effets directs sur leur travail. Sur ce point, il est particulièrement intéressant d'observer comment les liens entre procureurs et policiers enquêteurs ont été abordés et comment ils ont évolué.

L'expérience des États-Unis dans des domaines comme les services de la mise en état (*Pre Trial Services*) a gagné en importance au cours de ce processus, tout en contribuant à optimiser le recours à la détention préventive sur la base d'arguments à caractère technique. Cela est devenu un thème-clé en Amérique latine étant donné l'usage intensif et souvent aléatoire de la détention préventive, avec comme conséquence la surcharge du système correctionnel, qui traverse présentement une crise généralisée dans la région.

La réforme des institutions policières est une autre des caractéristiques de cette période. En raison de la nécessité de les professionnaliser, des transformations importantes ont été mises en branle, de sorte que les États des Amériques comptent aujourd'hui des forces policières dont le niveau de démocratisation et de technification est plus élevé. Cette situation tend à imposer des normes de recrutement et de formation plus élevées elles aussi, tout en créant et en légitimant les instances de supervision qui adoptent une approche de travail de concert avec la collectivité et qui sont plus enclines à s'ouvrir à la société civile ainsi qu'à lui rendre des comptes.

Encore une fois, il faut tenir compte du fait qu'il s'agit ici de généralisations, et que les réalités locales sont très disparates. Comme nous l'avons déjà signalé, le parcours du Canada et des États-Unis est différent. À titre d'exemple, en 1998, D. Bailey identifiait déjà des qualités de changement assez semblables à celles qui ont été mentionnées antérieurement comme ayant été implantées au sein des forces policières des États-Unis. Dans le cas de l'Amérique latine, cette année-là a plutôt marqué le début du processus. En ce qui concerne les Caraïbes, nous en sommes encore aujourd'hui à parler de phase initiale.

Malgré ces progrès en matière de réformes policières, des vides importants qui doivent être abordés par les États persistent encore. Nous faisons référence en particulier à la nécessité d'établir des standards d'utilisation de la force qui comprennent des normes spéciales (lois et règlements) et qui soient accompagnés de systèmes d'entraînement ainsi que de mécanismes de supervision interne et externe.

Sans aucun doute, l'expérience de certains pays a été très importante pour cerner ce qui était nécessaire dans un autre et que l'on planifiait de mettre en place. On pourrait alors affirmer que les élans réformateurs ont été transnationaux et que les expériences des pionniers ont été fondamentaux pour ceux qui ont suivi.

3. LÉGITIMATION ET RENFORCEMENT DE LA PRÉVENTION DU CRIME

L'importance accrue de la sécurité citoyenne en tant que demande citoyenne – qui, en Amérique latine, a déplacé la pauvreté en tant que problème prioritaire aux yeux de la population et qui arrive maintenant en deuxième place après le chômage² – s'accompagne d'approches pour l'aborder.

Au cours de la période 1994-2001, Rudolph Giuliani, alors maire de New York (États-Unis), a mis en place le concept de "tolérance zéro" inspiré de la théorie des fenêtres cassées, afin de combattre la criminalité à partir de l'augmentation du contrôle policier sur les actes de désordre et les incivilités, même lorsqu'ils ne constituaient pas un délit.

Les résultats obtenus par Giuliani ont été pour le moins questionnables. Même si l'on a pu observer une diminution des indices de criminalité, d'autres effets de cette politique sur le système de justice et pénitencier ont aussi été constatés, notamment en ce qui concerne les policiers, l'usage démesuré de la force et le caractère arbitraire de leurs actes, qui n'ont pas fait l'objet d'enquêtes en bonne et dû forme et n'ont pas été sanctionnés.

Malgré tout, on observe encore aujourd'hui les effets de la stratégie Giuliani dans les pays du Sud du continent. Il est très fréquent d'entendre parler de la 'main de fer' comme étant la stratégie la plus appropriée pour réduire la criminalité. Les résultats de cette stratégie ont été remis en question en Amérique latine en ce qui concerne les gangs, étant donné qu'elle n'a pas résolu le problème et qu'elle l'a même approfondi, en plus de porter atteinte aux droits fondamentaux et aux diverses conventions internationales pour la protection de enfants et des adolescents.

Malgré cette préférence marquée et généralisée pour le contrôle plutôt que pour la prévention du crime, des progrès significatifs ont été réalisés et ont permis d'en arriver à une conception multi causale du crime et de la violence, qui nécessite une approche intégrale et multisectorielle.

Le Canada est probablement le pays le plus avancé en ce sens. Comme nous l'avons mentionné au début de ce document, son parcours pour légitimer la prévention a commencé dès les années 70. Actuellement, la prévention est institutionnalisée et le pays compte une stratégie nationale en matière de prévention, des mécanismes d'évaluation solides et systématiques, ainsi qu'une entité d'appui technique autonome, entre autres aspects dignes de mention.

² Selon des données de Latinobarómetro 2009.

Récemment, la République Dominicaine a intégré des stratégies de prévention du crime à son Plan de sécurité démocratique (2010?), lancé par le ministère de l'Intérieur et de la Police. Ce plan comprend des programmes comme *Barrio Seguro* [Quartier Sécuritaire], qui intègre des sous-programmes dans la lignée de la prévention sociale et situationnelle.

Des initiatives aux caractéristiques similaires, qui intègrent la prévention sociale, situationnelle et/ou communautaire et qui ciblent de plus petites unités territoriales (le quartier et/ou le district/la municipalité), ont été déployées dans nos pays. C'est notamment le cas au Chili et au Guatemala, par exemple.

Il s'agit également d'un domaine dans lequel la collaboration internationale et supranationale est de la plus grande importance. Ce sont les organismes internationaux qui ont contribué au "*capital initial*" et au transfert de méthodologies pour intervenir localement à partir de la prévention du crime. Dans le cas du Chili par exemple, c'est grâce à un important prêt de la BID que deux programmes pionniers qui intégraient la prévention du crime ont pu être mis sur pied: *Comuna Segura Compromiso 100* [Commune sécuritaire Engagement 100] et *Barrio Seguro* [Quartier sécuritaire]. Ce dernier intégrait la prévention et le contrôle dans des quartiers présentant une grande vulnérabilité sociale en matière de criminalité. Même si aucun de ces programmes n'existe encore aujourd'hui, ils ont permis d'établir les bases pour le développement de politiques nationales en la matière.

Par ailleurs, des modèles comme *Communities That Care* (CTC) lancées par des études dans des pays de l'Amérique du Nord, ont servi de modèles pour des interventions mises en œuvre dans des pays avec des niveaux de développement académique moindres, en particulier avec la mise en œuvre de systèmes de suivi et d'évaluation de leurs propres initiatives.

Ce dernier thème s'est révélé être un point crucial pour l'Amérique latine et les Caraïbes. D'une part, des tentatives pour reproduire des programmes dont l'impact avait été démontré et mesuré dans des pays du Nord ont été réalisées, mais sans tenir compte des particularités des lieux où ils étaient reproduits. Le modèle d'intervention transposé n'avait pas été adapté à la réalité locale et les attentes en matière de résultats n'avaient pas ajustées. Par exemple, en raison des ressources limitées, le professionnel de la santé pouvait être remplacé par un technicien social qui, au lieu de fournir un accompagnement chaque semaine, le faisait chaque six mois. C'est donc une version '*modeste*' du modèle original qui était appliquée, mais tout en maintenant les mêmes attentes de résultats. Lorsque les objectifs n'ont pas été atteints, l'initiative a été considérée comme un échec.

4. SYSTÈMES D'ENREGISTREMENT

Les études comparées de la situation du crime et de la violence ont habituellement recours aux registres des homicides pour effectuer cette comparaison. Cette pratique n'est pas une option théorique qui s'appuie sur la pertinence des données, mais bien ce dont les chercheurs et analystes disposent pour réaliser des études transversales. Il existe diverses initiatives visant à créer des modèles pour la standardisation partielle des systèmes d'enregistrement nationaux des délits. Ces derniers sont confrontés à au moins deux difficultés : d'une part, la diversité des typifications juridiques des délits et, d'autre part, les disparités entre les systèmes d'information locaux.

Les efforts de la *Universidad del Valle* de la Colombie dans ce domaine sont remarquables. Grâce à un financement de la Banque interaméricaine de développement dans le cadre du programme “Biens publics régionaux”, l’université a mis en œuvre depuis 2008 un projet qui porte le nom de “Système régional d’indicateurs standardisés de sécurité et de coexistence citoyenne” auquel participent le Pérou, l’Équateur, la République Dominicaine, le Honduras, la Colombie, l’Uruguay, l’Argentine – le gouvernement local de la ville de Buenos Aires -, le Chili, le Costa Rica, le Salvador, la Guyane, le Mexique, le Nicaragua, le Paraguay et la Jamaïque. La description de ce projet stipule l’objectif visant à “*élaborer des propositions communes d’intervention sur les phénomènes transnationaux*”. Il est intéressant de noter que le nombre de pays participants a augmenté considérablement depuis le début du projet (alors qu’ils n’étaient que sept), ce qui reflète l’intérêt de ces derniers pour faire partie d’un système intégré leur permettant de disposer d’un plus grand nombre d’outils de qualité pour la prise de décisions.

BIOGRAPHIE ABRÉGÉE DE LA CONFÉRENCIÈRE : ALEJANDRA MOHOR

Sociologue chilienne, détentrice d'une licence de l'Université du Chili. Elle oeuvre dans le domaine de la recherche et de l'étude des politiques publiques, de l'éducation et de la sécurité citoyenne. Dans ce dernier domaine, elle a coordonné divers projets exécutés par le CESC en Amérique centrale et au Mexique. Au cours des derniers huit ans, elle s'est consacrée à des thèmes liés à la sécurité citoyenne en matière de réformes des systèmes de justice et de la police, en tant que coordonnatrice de ce secteur au Centre d'études en sécurité citoyenne de l'Institut d'affaires publiques de l'Université du Chili. Depuis 2010, elle assume la coordination du secteur de la prévention du crime au sein de ce même centre, où elle mène diverses recherches et activités de vulgarisation et d'enseignement.

Elle a notamment donné des cours en méthodologie de la recherche et en formulation d'indicateurs. Elle a organisé et participé en tant qu'enseignante lors de formations et de séminaires sur la sécurité citoyenne au niveau latino-américain.