

Étude sur la Prévention de Violences en Ville en Amérique Latine et Caraïbes

Vers un positionnement opérationnel de l'AFD

Auteurs :

Gerard MARTIN

Luis Miguel CAMARGO

Coordination :

Andrea MORALES (AFD)

Julien BOGLIETTO (AFD)

Sarah MARNIESSE (IRD)

Résumé exécutif

Mars 2018



Objectifs, contenu et méthodologie de l'étude

L'objectif principal de cette étude est d'offrir des recommandations de positionnement opérationnel à l'AFD, afin que ses équipes sectorielles et géographiques puissent intégrer le thème des violences en ville (VV) en Amérique Latine et Caraïbes (ALC). Au vu de l'ampleur de ces violences et de son impact négatif sur le développement local et régional, et dès lors que les partenaires et les contreparties de l'AFD en ALC disposent d'une expertise de plus de vingt ans en matière de prévention des violences en ville (PVV), l'AFD devait forcément commencer à s'investir et à se doter des outils les plus adéquats pour le traiter. Ce rapport est le résultat d'une commande des départements CCC et ALC. L'appel d'offres a été remporté par une équipe composée de deux consultants indépendants et a été portée par l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD).

Afin de garantir le bien-fondé des recommandations, ce rapport contient :

1.	Une caractérisation des violences en ville en ALC.
2.	Une synthèse des approches de prévention aujourd'hui les plus courantes en ALC.
3.	Une typologie des approches de PVV menées par divers acteurs dans la région (municipalités, gouvernements nationaux, OSC).
4.	Un diagnostic des voies, enjeux, opportunités et contraintes internes de l'AFD pour intégrer la thématique dans ses opérations en ALC.
5.	Deux études de cas concernant les projets financés par l'AFD à Medellín et à Fortaleza.
6.	Un catalogue des approches PVV des autres bailleurs de fonds et organismes internationaux.
7.	Des préconisations pour l'intégration de la thématique VV/PVV dans les opérations urbaines en ALC.
8.	Des préconisations sur des opportunités d'engagement au Brésil (Fortaleza) et en Colombie (Medellín).
9.	Un guide méthodologique.
11.	Une cartographie institutionnelle de PVV (personnes et institutions interviewées).
10.	Une bibliographie.

Cette étude est un premier apport théorique, méthodologique et opérationnel pour permettre à l'AFD de se positionner sur cette problématique. Elle constitue le premier pas d'un long chemin à parcourir. Nul ne saurait ignorer que des bailleurs de fonds comme l'USAID, la BID et la BM, par exemple, se sont engagés dans le champ de la prévention du crime et des violences en ALC pendant au moins dix ans avant de parvenir à consolider leurs approches et portefeuilles.

L'étude s'appuie sur un total de 116 entretiens effectués en France (Paris), en Colombie (Medellín et Bogotá), au Brésil (Fortaleza, Rio de Janeiro et Brasilia), ainsi qu'aux Etats-Unis (Washington D.C). A Paris, les entretiens ont été menés notamment auprès des représentants des départements de l'AFD : CCC, ALC, AES, VIL, MOB, TER, OSC, GOUV, SAN, EDU, EVA, INN et RED. Par ailleurs, ces entretiens et les présentations des résultats préliminaires de l'étude au siège ont permis de sensibiliser les équipes sectorielles et géographiques à la thématique des VV en ALC.

En Colombie, les entretiens ont ciblé des fonctionnaires et des experts qui avaient participé, d'une manière ou d'une autre, au projet financé par l'AFD à Medellín, des experts en matière de sécurité, justice et urbanisme social, des ONG et des représentants de l'AFD et des autres bailleurs de fonds. Les entretiens au Brésil ont été conduits auprès des agences de la ville de Fortaleza concernées par le projet AFD, mais aussi auprès de celles chargées de mettre en œuvre des programmes de prévention locale, ainsi que des experts, des ONG, des représentants de l'AFD et d'autres bailleurs de fonds. Les entretiens réalisés à Washington ont ciblé les représentants de la BID, de l'USAID et de la Banque Mondiale dans les secteurs du développement urbain, de la sécurité citoyenne et de la réforme de l'État.

Les violences en ville contemporaines (VV)

La revue de la littérature académique et opérationnelle produite par des OSC (centres de recherche scientifique, ONG, etc.), d'autres bailleurs de fonds ou des institutions locales et nationales, n'est pas exhaustive et se veut avant tout pédagogique. Le rapport fait tout de même un usage critique des données et des outils d'analyse et d'intervention, qu'ils soient tirés de la revue de la littérature ou des sources primaires.

A la différence des violences plus politiques des années 1960-1980, les violences contemporaines en ALC sont davantage « urbaines », prosaïques et souvent dépendantes de plusieurs phénomènes : le crime organisé, le trafic des drogues et d'armes à feu, les processus de l'informalité politique et économique, les inégalités sociales et la précarité, l'impunité et la faiblesse des institutions. L'état des lieux de la problématique démontre à quel point et pourquoi les VV constituent un problème majeur pour de nombreux secteurs et groupes de population en ALC, notamment les jeunes hommes, les femmes, les communautés où la présence étatique est faible, des groupes marqués par les inégalités, les quartiers et les secteurs où le contrôle social et territorial est disputé entre groupes criminels, bandes et forces publiques, les populations à faible revenu et de bas niveau scolaire et les personnes racisées.

Les recherches montrent que les VV en ALC sont très diverses et instables. Cela veut dire principalement que les types d'auteurs des agressions et des crimes violents sont composites, que les formes de victimisation prédominantes varient dans le temps et que les VV interagissent entre elles (p. e, les violences systématiques envers les femmes dans les espaces publics d'un quartier informel, dont l'auteur est un gang de jeunes travaillant pour des réseaux mafieux de trafic de cocaïne) et avec d'autres formes d'action sociale (ségrégation socio-spatiale, discrimination raciale, etc.) à plusieurs échelles et sur plusieurs registres.

Cela explique pourquoi les recherches montrent des différences notables entre les différents pays, entre les villes d'un même pays ou entre les quartiers d'une même ville. En l'occurrence, et même si la Colombie présente des problèmes des VV très spécifiques, les causes et dynamiques des violences de Medellín ne sauraient être confondues avec celles de Bogotá ou de Cali, et il en va de même pour les stratégies locales pour y faire face (cf. nos études de cas de Medellín et Fortaleza).

Par ailleurs, ces VV sont aussi multi causales. Elles sont le produit de multiples facteurs sociaux, économiques, institutionnels et politiques, aussi bien structurels que conjoncturels. Pour rendre compte de cette complexité, nous faisons systématiquement usage du pluriel (violences) dans ce rapport. De plus, étant donné que les causes et dynamiques de ces violences ne sont pas exclusivement « urbaines », nous utilisons dans ce rapport le terme « violences en ville » (VV) et celui de « prévention des violences en ville » (PVV).

Perspectives d'intégration opérationnelle de la thématique VV/PVV pour l'AFD

L'étude saisit les opportunités et les contraintes opérationnelles qui permettraient d'intégrer la thématique dans les opérations urbaines de l'AFD en ALC, tout en tenant compte des spécificités de ses départements identifiés comme étant les plus concernés et des transformations organisationnelles et stratégiques qui sont en cours au sein de l'AFD (mandats « Gouvernance » et « Sport et Développement », stratégie de traitement des Vulnérabilités aux Crises, etc.).

Un horizon commun a été identifié : l'intégration de ces sujets doit être modeste et se faire de manière progressive. La principale conclusion du diagnostic est que les équipes souhaitent en effet se doter des outils d'analyse des risques et des enjeux des VV en ALC et, éventuellement, intégrer des composantes de PVV dans leurs opérations urbaines, à condition que le contexte et le dialogue avec les partenaires le justifient.

L'intégration de la thématique des VV et des outils de PVV dans le cycle des projets de l'AFD serait ainsi une opportunité pour : garantir la faisabilité des projets dans des contextes urbains à risque (VV) ; « ne pas nuire » à la mise en œuvre des projets de développement (intensifier ou créer des conflits violents, créer des conditions à risque) ; et apporter des réponses complémentaires adaptées de PVV aux modalités de financement dans la région (aide budgétaire globale, prêt de politique publique, prêt sectoriel ou ligne de crédit).

Il en ressort également que ces opportunités doivent être nuancées, afin d'éviter de créer une attente vis-à-vis des partenaires que les engagements de l'AFD, à court terme et sur le terrain en matière de PVV, ne sauraient remplir. Le rapport permet de comprendre en quoi ce serait une fausse promesse que de prétendre provoquer des transformations sur le plan des homicides à court terme, par exemple, mais qu'il est pourtant possible de concevoir des opérations qui produisent, plus modestement et efficacement, des impacts sociaux indirects sur les comportements violents, les modes de relation qui les sous-tendent et/ou les encouragent et les rapports des citoyens envers les institutions censées garantir leur sécurité et leur bien-être.

Souvent mentionné par les équipes sectorielles, il existerait un risque d'alourdir l'identification et l'instruction des projets en ALC ou de s'éloigner de la demande explicite des partenaires. Pourtant cette réserve ne veut pas dire qu'elles ne reconnaissent pas l'ampleur du phénomène et le fait que des violences des jeunes, des crimes violents ou des violences domestiques et de genre, parmi d'autres VV persistantes, entourent souvent les projets que l'AFD finance dans la région.

Le rapport montre dans tous les cas que :

1.	Certains projets urbains de l'AFD en ALC incorporent déjà, bien que de manière indirecte, la thématique VV/PVV (voir par exemple les études de cas de Medellín et Fortaleza), sauf que l'AFD n'a pas entièrement pris conscience de cette situation, en partie parce qu'elle ne disposait des outils nécessaires pour le faire.
2.	Les outils VV et PVV sont proches de ceux que l'AFD utilise déjà pour l'analyse des risques d'un projet ou des contextes de crise et conflit.
3.	Inclure des diagnostics VV et PVV ou d'autres outils pendant l'instruction d'un projet urbain n'alourdit pas ou ne ralentit pas nécessairement l'instruction, et il ne s'agit pas d'outils coûteuses, ni d'outils méconnus des autorités locales en ALC.
4.	Les divisions CCC, GOUV, OSC, EDU, SAN et la stratégie de Genre, gèrent des thèmes proches de la thématiques PVV.
5.	L'expertise française en matière des approches territoriales intersectorielles est pertinente pour la PVV en ALC.

Les approches PVV des autres bailleurs en ALC

Puisque les VV sont multi causales, protéiformes et qu'elles varient selon le contexte, les approches et politiques de prévention qui ont été créées et/ou mises en œuvre en ALC n'ont pas non plus de format unique. Cependant, l'étude a identifié plusieurs pistes de réflexion. D'abord, les collectivités territoriales prônent la recherche d'un équilibre optimal entre la PVV et la réponse punitive. Ensuite, les types généraux de prévention, sont souvent motivés par des besoins concrets, tels que la priorisation de groupes de population, de modalités de VV et de facteurs de risque et de protection spécifiques, mais également par des questions de gouvernance, de modernisation institutionnelle (police et systèmes judiciaire et pénitentiaire notamment), mais aussi de sécurité et de participation citoyenne.

Certaines villes ont réalisé des efforts remarquables et ont fait preuve d'un grand dynamisme en matière de PVV. C'est le cas de Bogotá et de Medellín qui, en l'occurrence, sont devenues des références incontournables dans la région. D'autres villes en ALC semblent confrontées à une dégradation de la situation des violences, et ce malgré des initiatives diverses et des recherches avisées, notamment au Brésil et en particulier à Fortaleza et à Rio de Janeiro.

Autant les violences, que les politiques, les programmes et les approches pour y faire face, ont fait l'objet de nombreuses études et d'expériences de systématisation des données. Un champ d'expertise académique et opérationnel s'est consolidé à la croisée des centres de recherche et ONG spécialisées, des agences municipales et nationales, des organismes internationaux et bailleurs de fonds (la BID, la CAF, la Banque Mondiale, l'ONU-Habitat, la GIZ, l'USAID, etc.).

La revue des approches de PVV des bailleurs opérationnels en ALC depuis au moins une quinzaine d'années, a permis de saisir quels en sont les principes communs et les expertises spécifiques. Ils accordent tous une grande importance à la réalisation des diagnostics, au recours à des approches participatives, au renforcement des politiques intégrées ou multisectorielles ancrées sur les territoires et au développement d'un savoir-faire en matière

de traitement des données, d'évaluation et de capitalisation des projets. En ce qui concerne les expertises spécifiques, elles sont souvent issues de l'histoire de leurs opérations et du dialogue entretenu avec ses partenaires spécifiques (gouvernements, villes, consultants, centres de recherches).

En général, les expériences de PVV les plus réussies semblent avoir bénéficié de : la participation coordonnée des divers niveaux de gouvernement (local, intermédiaire, national) ; la continuité politique à l'échelle locale et la durabilité technique et financière des programmes ; le renforcement des stratégies de coordination interinstitutionnelle à toutes échelles ; le recours à des systèmes d'information et à des diagnostics contextualisés pour la conception, la mise en œuvre et le suivi des projets ; la priorisation des programmes selon une approche intégrée ; l'ancrage dans les territoires ; le recours à des méthodologies de participation ; et la coopération technique internationale.

Etudes de cas de deux projets AFD : Medellin et Fortaleza

Les informations empiriques les plus détaillées dans le rapport ont trait principalement aux cas de Medellin et de Fortaleza et plus globalement à la Colombie et au Brésil.

Les études des cas de Medellin et Fortaleza illustrent en détail le contexte des violences et des initiatives de PVV qui s'y sont déployées et répondent également à une question opérationnelle, à savoir : l'AFD aurait-elle pu intégrer le thème des VV et des composantes de PVV dans le projet du Tramway PUI-CEM à Medellin (2011-2017) et dans le projet de développement urbain intégré PROINFRA à Fortaleza (2017-2022) ?

➤ Le projet PUI-CEM à Medellin

L'étude sur Medellin est rétrospective, puisque le projet est à présent presque terminé : le tramway et un métro-câble sont déjà opérationnels et le deuxième métro-câble devrait être bientôt inauguré. Nous montrons de quelle manière l'opération AFD s'est insérée dans un Projet Urbain Intégré (PUI) pour la zone Centre-Orientale de Medellin (CEM), qui avait une série de composantes PVV et surtout dans une approche complète de prévention des violences que la ville de Medellin promouvait depuis 2004. Par conséquent, si l'AFD présentait son opération comme « le volet transport du PUI-CEM l'essentiel de la politique de la ville (connue comme « urbanisme social ») était précisément l'imbrication articulée et coordonnée de trois dimensions d'intervention : le social, le physique et l'institutionnel.

C'est en raison de cette imbrication que le projet de transport pouvait avoir des bénéfices sur la situation des violences. L'AFD aurait donc pu intégrer dans son projet, au moins une ligne initiale de référence et une méthodologie de veille, pour mieux saisir les impacts sociaux, y compris sur certains indicateurs de violence. Bien que dans l'instruction du projet la thématique VV était référencée par l'AFD -, celle-ci n'a pas été systématiquement suivie durant le projet, et ce essentiellement parce que l'AFD considérait que la mairie était déjà très investie sur ce plan, et d'autant plus que Medellin a connu une réduction des violences durant le projet (2012-2017). Les autorités locales n'ont pas non plus réalisé de suivi systématique des impacts sociaux et sur les violences. Sans suivi ni preuve parler de l'impact positif du projet sur la sécurité dans les quartiers ciblés relève donc plutôt de la spéculation.

Toutefois, l'évaluation post-hoc du projet Medellín, prévue par EVA, pourrait s'y atteler, par exemple, à l'aide du Système d'Information de la Sécurité et la Coexistence (SISC) de la Mairie de Medellín.

➤ **Le projet PROINFRA à Fortaleza**

L'étude prospective sur Fortaleza révèle un contexte de gouvernance très différent de celui de Medellín, mais nos conclusions n'en sont pas moins en lien avec les leçons tirées de l'expérience de Medellín. L'opération AFD - un volet de drainage et d'aménagement des rues d'un projet de développement urbain intégré cofinancé par la CAF et la municipalité - concerne aussi des quartiers précaires très affectés par les violences. Fortaleza est par ailleurs la ville la plus violente du Brésil, juste après Rio de Janeiro. Le nombre de meurtres y a encore doublé entre 2016 et 2017, notamment dans quelques quartiers où se déroulera le projet (2018-2022).

L'étude montre que Fortaleza, l'Etat de Ceará et les organisations de la société civile, ont lancé depuis au moins deux ans des initiatives de PVV très intéressantes, mais qui fonctionnent de manière désarticulée. Par exemple, les Centres Urbains d'Arts et Sports (CUCA), les Centres de Médiation des Conflits et même le programme de gestion des déchets Ecopontos et Ecopolos.

Nous montrons que le projet PROINFRA et le volet AFD, participent pleinement à cette fragmentation institutionnelle et sectorielle, car les divers projets qui sont lancés dans les quartiers ciblés par l'opération (y compris un projet de la BID de création d'un centre culturel pour les jeunes), ne s'articulent pas entre eux. Tous les projets, y compris le PROINFRA, escomptent des effets positifs en matière de réduction des violences. Néanmoins, deux facteurs essentiels de la réussite des projets de PVV dans la région sont justement la coordination institutionnelle à toutes les échelles et l'ancrage dans le territoire.

Ce rapport propose des pistes à suivre pour y remédier. Par exemple, nouer des alliances opérationnelles avec plusieurs institutions et programmes locaux spécifiques déjà en activité dans les quartiers ciblés. Un partenariat avec la BID - également active dans des quartiers précaires à Fortaleza - est aussi une bonne porte d'entrée.

Préconisations

Les recommandations de l'étude concernent, pour la plupart, des actions à court et à moyen termes. Il s'agit de :

- **Définir le positionnement opérationnel de l'AFD en matière de VV et PVV.** Pour ce faire, nous préconisons notamment :

1.	Intégrer systématiquement cette thématique essentielle dans l'analyse des contextes (caractérisation rapide des contextes) et dans la conception des projets, en privilégiant les outils d'analyse et de prévention contextuels.
2.	Apprendre des autres pour accélérer l'appropriation de cette thématique, tout en faisant valoir une spécificité AFD (complémentarité avec ce qui existe).
3.	Prévoir des mécanismes de veille sur l'évolution des VV qui entourent les projets et de

flexibilité opérationnelle.

- **Renforcer les liens avec ses partenaires et contreparties** en engageant un dialogue sur cette thématique. Nous préconisons plus spécifiquement :

1.	Mettre en œuvre des stratégies de partenariat avec les premiers, notamment en matière de recherche, de capitalisation d'expériences et de cofinancement des projets. Fortaleza offre, entre autres, des opportunités concrètes d'engagement avec la CAF, la BID et le programme Ceará Pacifico.
2.	Favoriser l'accompagnement en amont des seconds en ce qui concerne leurs initiatives de PVV, en tirant des leçons notamment de l'expérience de Medellín.
3.	Investir dans la création d'indicateurs d'impact social des projets de développement urbain (en faisant de ce chantier l'occasion de dialoguer avec les partenaires et les contreparties). L'évaluation ex-post prévue par EVA du projet Medellín pourrait s'y atteler, à l'aide, par exemple, du Système Unifié d'Information sur la Sécurité et la Coexistence (SISC) de la Mairie de Medellín.

- **Renforcer les données et les outils de prévention concernant les violences basées sur le genre (VBG).** Pour ce faire nous recommandons principalement de :

1.	Renforcer la recherche sur les rapports entre VV et genre et le recueil des données.
2.	Accompagner les municipalités avec des outils de sensibilisation et de formation des fonctionnaires et des communautés locales en matière de VBG.
3.	Appuyer et mobiliser davantage les études locales de perception et de victimisation selon le genre.

- **Nous recommandons également :**

1.	Mobiliser des nouveaux outils d'analyse de VV/PVV (diagnostic rapide et approfondi)
2.	Mobiliser et alimenter des outils qui existent déjà à l'intérieur de l'AFD (évaluation des risques, vulnérabilités, genre).
3.	Prendre compte très en amont des enjeux de VV dans les premières phases du cycle de projet et, si possible, dans les études de faisabilité.
4.	Favoriser la production des connaissances et l'innovation en matière de PVV à moyen et à long termes.
5.	Créer et consolider à long terme une offre spécifique de PVV suivant les engagements pris par l'AFD à court terme et l'évolution progressive de son positionnement opérationnel et stratégique.

Un guide méthodologique.

Le rapport contient un guide méthodologique qui donne des recommandations pour l'intégration des enjeux de VV et PVV dans le montage des opérations.