

Rapport n° 37820

Criminalité, violence et développement : tendances, coûts et options stratégiques dans les Caraïbes

Mars 2007

Un rapport conjoint de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et de la Région
Amérique latine et Caraïbes de la Banque mondiale



RÉSUMÉ ANALYTIQUE

En 2006, Monsieur P.J. Patterson, alors Premier ministre de la Jamaïque, déclarait dans son allocution du nouvel an : « Sans aucun doute, le niveau élevé de la délinquance violente reste pour nous le problème le plus préoccupant et le plus urgent ». Lors de l'ouverture de la session parlementaire de Trinité-et-Tobago en septembre 2005, le Président George Maxwell Richards déclarait que le pays était en crise face à l'augmentation du taux de criminalité. La criminalité et la violence font peser une menace sur le bien-être des populations des Caraïbes de plusieurs manières. Au-delà des effets directs sur les victimes, le crime et la violence imposent de larges coûts à différents niveaux, engendrant un climat de peur au sein de la population et freinant la croissance économique. Ils constituent l'un des plus grands défis au développement dans les Caraïbes.

Plusieurs facteurs transnationaux exacerbent la vulnérabilité des pays des Caraïbes face à la criminalité et à la violence, le premier de ces facteurs étant leur vulnérabilité face au trafic de drogue. Prises en étau entre la source mondiale de cocaïne au sud et son premier débouché économique au nord, les Caraïbes constituent la plaque tournante d'un immense flux de narcotiques d'une valeur marchande supérieure à la valeur de l'ensemble de l'activité économique légale. Les pays de la région sont dotés de côtes et d'eaux territoriales très étendues et plusieurs d'entre eux disposent de systèmes de justice pénale précaires et facilement débordés, ce qui aggrave leurs difficultés.

Voici quelques-uns des messages et recommandations clés du rapport :

- 1) La criminalité et la violence constituent un **problème de développement**. Les taux élevés de criminalité et de violence dans la région ont aussi bien des effets directs à court terme sur le bien-être des personnes que des effets à plus long terme sur la croissance économique et le progrès social. Selon les estimations, si la Jamaïque et Haïti ramenaient leurs taux de criminalité au niveau de ceux du Costa Rica, leurs taux de croissance respectifs augmenteraient de 5,4 % par an.
- 2) Bien que les niveaux de la criminalité et le contexte qui y est associé varient selon les pays, le **trafic de narcotiques** constitue l'explication la plus plausible des taux élevés de la criminalité et de la violence dans la région – et de leur recrudescence apparente ces dernières années. Le commerce de la drogue entraîne la criminalité de plusieurs manières : violence liée au trafic, normalisation des comportements illégaux, détournement des ressources de la justice pénale normalement affectées à d'autres activités, infractions contre les biens dues à la toxicomanie, contribution à la disponibilité à grande échelle d'armes à feu et affaiblissement et corruption des institutions sociales. Dans le même temps, force est de reconnaître qu'il existe un arbitrage entre les ressources affectées à la lutte contre le narcotrafic et celles consacrées à d'autres formes de prévention du crime et de la violence.

- 3) La région a en général **trop misé sur l'approche axée sur la justice pénale** pour combattre le crime, au détriment d'autres approches complémentaires pouvant être efficaces contre certains types de crimes et de violence. Ces dernières années cependant, plusieurs pays, dont la Jamaïque et la République dominicaine, investissent de plus en plus dans des approches différentes. La prévention du crime par l'aménagement du milieu (**PCAM**), qui consiste à étudier et à aménager le milieu pour promouvoir les comportements souhaitables et décourager ceux de nature antisociale, a de fortes chances de faire reculer rapidement les infractions contre les biens et certaines formes de violence interpersonnelle. Des **approches intégrées axées sur la sécurité du citoyen** rencontrent un succès initial en République dominicaine et devraient être envisagées ailleurs. Associant méthodes modernes de maintien de l'ordre et interventions de prévention menées aussi bien par les pouvoirs publics que par des organisations non gouvernementales, ces programmes sont extrêmement encourageants. L'**approche axée sur la santé publique**, qui privilégie la modification des facteurs de risque de comportement violent, est particulièrement prometteuse dans les domaines de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et de la violence chez les jeunes.
- 4) Dans le même temps, il est essentiel de noter que **certains types de crimes et de violence** – en particulier le crime organisé et le trafic de drogue – **sont dans une large mesure insensibles aux approches préventives ; une approche privilégiant la justice pénale est essentielle pour traiter ces cas**. Cette dernière approche peut être largement améliorée. Une **priorité particulièrement urgente est de mettre en place un système intégré de gestion et des indicateurs de performance** pour mieux diagnostiquer le problème, suivre les résultats, contrôler les programmes de réforme et rendre plus de comptes aux citoyens.
- 5) Ces différentes approches supposent de **nombreux points de départ possibles pour s'engager dans la prévention de la violence et de la criminalité**. Une approche peut être la plus indiquée dans le cadre d'un projet d'assainissement des quartiers insalubres, une autre dans celui d'une réforme du système de santé et une autre encore dans le contexte d'une réforme de la justice pénale. Il n'existe pas d'approche « idéale ». La caractéristique commune aux interventions couronnées de succès est qu'elles se **fondent sur des faits concrets**, partant d'un diagnostic clair des types de violence et des facteurs de risque pour aboutir à une évaluation minutieuse des effets de l'intervention sur laquelle s'appuieront les actions futures.
- 6) Des données recueillies en Jamaïque et dans d'autres pays indiquent que l'expulsé moyen ne prend pas part à des activités criminelles, mais qu'une minorité peut poser de graves problèmes, aussi bien en prenant directement part aux actes criminels qu'en montrant le mauvais exemple aux jeunes. Davantage de **services** similaires à ceux fournis par le Bureau de réinsertion des expulsés de la Fédération de Saint-Kitts-et-Nevis **devraient être fournis pour la réinsertion des expulsés**. Il faut explorer les options dont disposent les pays expulseurs pour prendre à leur charge une partie significative des coûts de ces programmes, avec en contrepartie un suivi et une évaluation rigoureux des effets des programmes.

- 7) Les pays des Caraïbes étant des points de transit plutôt que des producteurs de cocaïne, **l'interdiction doit être renforcée par d'autres stratégies appliquées en dehors de la région** (notamment la lutte contre la demande dans les pays consommateurs et l'éradication de la production et/ou son remplacement par d'autres solutions de développement dans les pays producteurs). Les politiques de la région **doivent mettre l'accent sur la limitation de la disponibilité des armes à feu et sur des alternatives significatives proposées aux jeunes**. Les ressources des pays des Caraïbes étant limitées pour combattre efficacement le trafic de drogue, **les pays destinataires doivent leur fournir une aide conséquente pour appuyer les efforts d'interdiction**. L'étude de cas des Antilles néerlandaises démontre que cela est efficace et dans l'intérêt même des pays développés.
- 8) La **possession d'armes à feu** est une excroissance du trafic de drogue et, dans certains pays, de la politique et des groupes militaires qui y sont associés. Dans un tel contexte, qui favorise la demande d'armes à feu, combattre la possession d'armes à feu est une gageure. **Des systèmes d'enregistrement, de marquage et de traçage d'armes à feu peuvent être des mesures utiles, autant que le renforcement de l'interdiction des armes à feu dans les ports**. Une réduction durable et soutenue de la demande d'armes à feu sera tributaire toutefois des progrès accomplis dans la lutte contre la drogue.
- 9) Pour s'attaquer à la **violence chez les jeunes**, les décideurs doivent, sur le court terme, **s'inspirer des programmes basés sur l'expérience** menés dans d'autres régions, tels que les programmes de développement et de suivi des jeunes enfants, les interventions destinées à retenir plus longtemps les jeunes à haut risque dans les établissements secondaires et l'ouverture des établissements scolaires après les heures de classe et en fin de semaine pour proposer aux jeunes des activités stimulantes pour meubler leur temps libre. Une multitude de programmes s'attaquent à la violence chez les jeunes dans la région certes, mais très peu d'entre eux, sinon aucun, n'ont fait l'objet d'une évaluation d'impact rigoureuse. A moyen et long terme, les évaluations d'impact devraient permettre de répertorier systématiquement les mesures efficaces de prévention de la violence chez les jeunes dans les Caraïbes.
- 10) Le présent rapport s'est fondé sur plusieurs sources de données différentes pour dresser un état des lieux aussi exhaustif que possible de la criminalité et de la violence dans les Caraïbes. Or il est clair qu'il existe de sérieuses **lacunes en matière de données qui entravent la prise de décisions**. La première d'entre elles est l'absence d'**enquêtes** régulières et périodiques **sur les actes de violence**, qui permettent de comparer les niveaux de la criminalité entre les pays et dans le temps.

PLAN DU RAPPORT

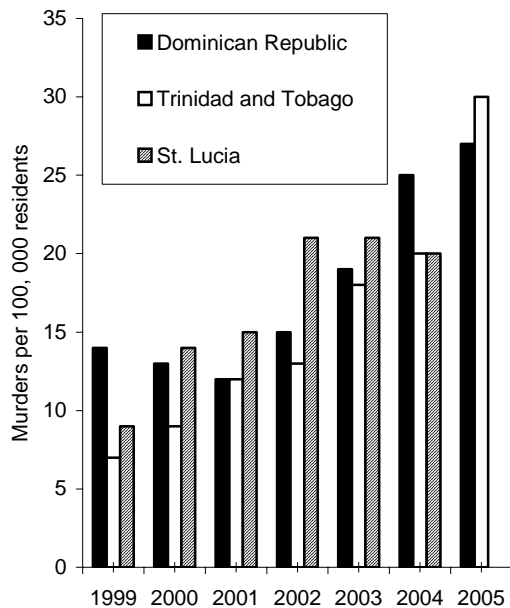
Le rapport s'ouvre sur un aperçu général de la criminalité dans la région, procédant par une distinction entre le crime conventionnel et le crime organisé. Les deux chapitres suivant examinent les facteurs de risque et les coûts de la criminalité pour la région en général. Vient ensuite une série de six chapitres consacrés à des études de cas qui mettent

en exergue les problèmes spécifiques de certains pays. Ces études de cas ont été choisies afin de fournir une analyse détaillée des questions les plus urgentes pouvant être prises en compte dans les décisions arrêtées à l'échelle régionale et nationale. Les questions spécifiques ont été choisies en accord avec les parties concernées de la région pour s'assurer que le rapport répond à leurs attentes et à leurs besoins. Le rapport s'achève par un chapitre consacré aux solutions proposées au niveau des politiques publiques adoptées face à la criminalité dans la région¹.

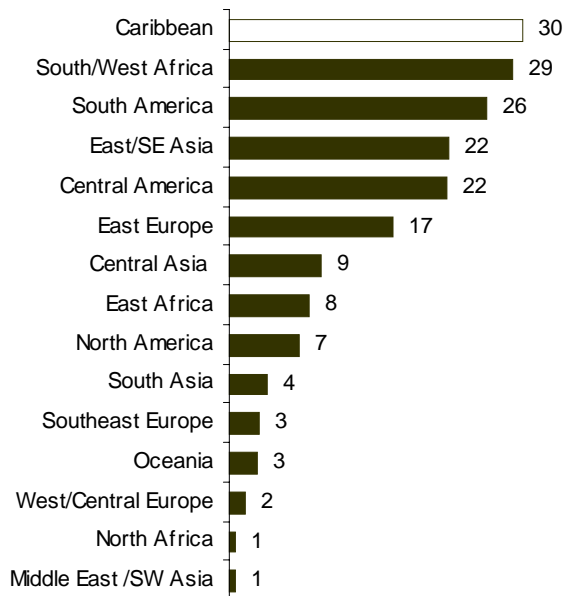
Aperçu des tendances de la criminalité

Les taux de meurtre dans les Caraïbes — 30 pour 100 000 habitants par an — sont plus élevés que pour toute autre région du monde et ont progressé dans la plupart des pays de la région ces dernières années. Les taux d'agression, du moins ceux basés sur les cas signalés à la police, se situent également largement au-dessus de la moyenne mondiale. Ces taux rapportés sont particulièrement influencés par le niveau de confiance que la population place en la police locale en général et par sa disposition à signaler les cas de violence domestique, en particulier. Des enquêtes sur les actes de délinquance sont indispensables pour évaluer ne serait-ce qu'approximativement les niveaux réels des agressions, or de telles enquêtes normalisées ont rarement été menées dans les Caraïbes.

Taux de meurtre dans quelques pays des Caraïbes : 1999-2005



Taux de meurtre par région dans le monde



Sources : (Graphique de gauche) Procuraduría General de la República dominicaine ; Bureau central des

¹ Notons que le présent rapport ne comporte pas une analyse approfondie de la violence politique dans les Caraïbes.

statistiques de Trinité-et-Tobago ; Bureau central des statistiques de Sainte-Lucie.

Sources : (Graphique de droite) Enquête des Nations Unies et Interpol sur les tendances de la criminalité, 2002 ou année la plus récente.

Note : Les chiffres présentés correspondent aux taux de meurtres annuels pour 100 000 habitants.

La violence à l'encontre des femmes concerne un pourcentage significatif de femmes et de filles dans les Caraïbes. Les statistiques de la police dressent un tableau approximatif de la violence faite aux femmes, dans la mesure où la majorité des incidents n'est pas signalée à la police ; et une confiance accrue en la police permettrait d'accroître le nombre de cas rapportés. Pour avoir une idée plus précise des taux de prévalence, il faut avoir recours aux enquêtes qui se portant essentiellement sur les cas de violence à l'encontre des femmes. L'une de ces enquêtes, menées à l'échelle des Caraïbes, a révélé que dans neuf pays de la région la première expérience sexuelle de 48 % des adolescentes était « forcée » ou « quelque peu forcée » (Halcon et al., 2003).

D'après les données les plus récentes provenant de l'enquête sur les tendances de la criminalité de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), qui se fonde sur les statistiques policières, trois des dix taux de viols les plus élevés au monde sont enregistrés dans les Caraïbes. Tous les pays des Caraïbes dont des données comparables sont disponibles (Bahamas, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Jamaïque, Saint-Kitts-et-Nevis, Dominique, Barbade et Trinité-et-Tobago) ont un taux de viol supérieur à la moyenne non pondérée de 102 pays pris en compte dans l'enquête sur les tendances de la criminalité.

En dépit de leur diversité, une caractéristique commune à tous les pays des Caraïbes est qu'ils ont tous été pendant longtemps pris entre les feux croisés du trafic de drogue international. La bonne nouvelle c'est que le flux de drogues dans la région pourrait baisser. Le transbordement de la cocaïne en direction des États-Unis, le flux le plus important du point de vue économique, semble décroître. La production de cannabis exporté depuis la Jamaïque, premier producteur de la région, semble aussi s'effondrer.

Malgré ce déclin récent, de grandes quantités de drogues continuent de transiter par les Caraïbes. Selon les estimations, environ 10 tonnes de cocaïne ont transité par la Jamaïque en 2005, et 20 tonnes par Haïti et la République dominicaine.

Au trafic de drogue viennent s'ajouter d'autres formes de crime organisé qui affectent la région, à savoir les enlèvements et la corruption. Deux pays — Haïti et Trinité-et-Tobago — ont enregistré récemment une augmentation rapide du nombre d'enlèvements. Le taux d'enlèvements a pratiquement doublé à Trinité-et-Tobago entre 1999 et 2005 (Bureau central des statistiques de Trinité-et-Tobago, 2006).

La corruption est un crime difficile à évaluer. Si l'on s'interroge quant à la méthode utilisée par Transparency International pour déterminer l'indice de perception de la corruption (IPC), cette dernière reste la norme pour établir des comparaisons des niveaux de corruption à l'échelle internationale et peut se prévaloir d'être l'un des quelques rares ensembles de données couvrant quasiment le monde entier. Dix nouveaux pays des Caraïbes ont fait leur entrée dans le classement mondial au regard de l'IPC 2006.

Haïti s'est classé en tête des pays les plus corrompus au monde, tandis que la Barbade arrivait à la 24^{ème} place des pays les moins corrompus, devant bien des pays européens.

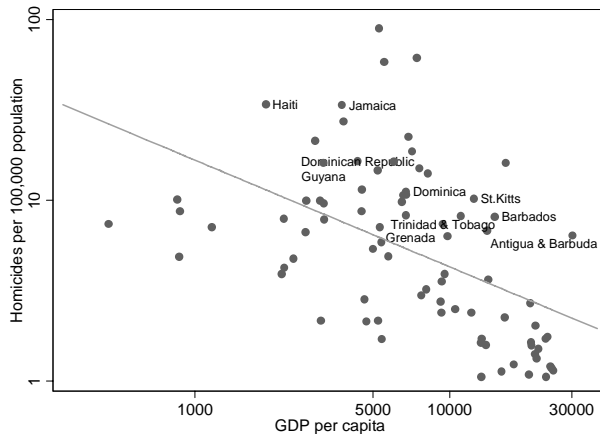
Facteurs de risque associés au crime et à la violence

Les facteurs de risques potentiels associés aux actes criminels englobent des conditions à différents niveaux : individuel, relationnel, local et social. Les habitudes criminelles dans les pays des Caraïbes sont en général similaires à celles observées dans d'autres pays. Les taux de meurtre et de vol sont plus élevés dans les pays à faible croissance économique alors que les taux de meurtre sont plus élevés dans les pays et dans les groupes locaux pauvres qui ont une population masculine jeune importante. Mais ces facteurs à eux seuls ne suffisent pas à expliquer le niveau élevé des taux de criminalité dans les Caraïbes. Dans ces pays en général, les taux d'homicide sont de 34 % plus élevés que ceux des pays dont les caractéristiques macroéconomiques sont comparables, tandis que les taux de vol sont de 26 % plus élevés.

Des données sur les cas de violence domestique en Jamaïque, à Haïti et en République dominicaine ont été analysées pour dresser un profil des principaux facteurs de risque. Les ménages les plus démunis parmi les populations pauvres sont plus exposés au risque de délinquance violente, alors que les infractions contre les biens touchent le plus souvent les riches. La présence d'un grand nombre de jeunes hommes au sein de la population est associée à des niveaux plus élevés de ces deux types de crime aussi bien en Jamaïque qu'en République dominicaine. Dans ces trois pays, la criminalité se concentre en grande partie en milieu urbain et, dans la plupart des cas, dans des zones à forte densité démographique.

Si ces facteurs de risque permettent de dresser le profil des victimes potentielles, il est en revanche difficile, du point de vue statistique, de faire des prédictions fondées sur les variables observables dans la mesure où les caractéristiques des victimes varient considérablement. En d'autres termes, l'acte criminel est un phénomène d'ordre général qui touche toutes les couches de la population et très peu de personnes, voire aucune d'entre elles, ne s'en trouvent à l'abri. Cela se vérifie en partie à Haïti où les infractions contre les biens touchent le plus souvent le quintile le plus riche, tandis que le quintile le plus pauvre est plus souvent sujet à des blessures corporelles dues à des actes criminels, les victimes appartenant aux cinq quintiles de la répartition du revenu.

Taux de meurtre de quelques pays par rapport à leur PIB par habitant, fin décennie 90



Sources : Analyse des auteurs. Données de l'ONUUDC et autres (voir Annexe 3.1) pour les taux de meurtre et Penn World Tables pour le PIB par habitant.

policières officielles faussent le profil géographique réel de la criminalité, parce qu'elles sont revues à la baisse dans les zones dont le niveau de criminalité est plus élevé.

L'un des constats majeurs de cette étude est qu'en Jamaïque, un plus faible pourcentage de crimes est rapporté à la police dans les zones dont les taux de criminalité sont plus élevés. Le taux de cas rapportés peut à juste titre être perçu comme une évaluation de la confiance en la police, puisque les citoyens sont plus enclins à signaler des cas de violence lorsqu'ils ont confiance en la police et croient en son intervention. Le taux de confiance et d'assurance à l'égard de la police est donc plus bas dans les zones où les taux de criminalité sont plus élevés. Cela donne à penser que les données

Coûts socioéconomiques de la criminalité et de violence

Le présent rapport examine la documentation traitant des effets de la criminalité dans la région et propose une nouvelle analyse des coûts de ce phénomène en termes de perte de qualité de vie pour les victimes et des solutions face à la peur du crime et de la croissance économique.

Très peu d'études menées dans la région examinent les coûts socioéconomiques de la violence sexiste et de ses effets. Morrison et Orlando (2005) établissent que les femmes victimes de violence physique à Haïti sont : i) moins susceptibles de recevoir des soins prénataux ; ii) plus susceptibles de souffrir de douleurs et d'ulcérations génitales ; et iii) plus susceptibles d'être anémiques (tout comme leurs enfants).

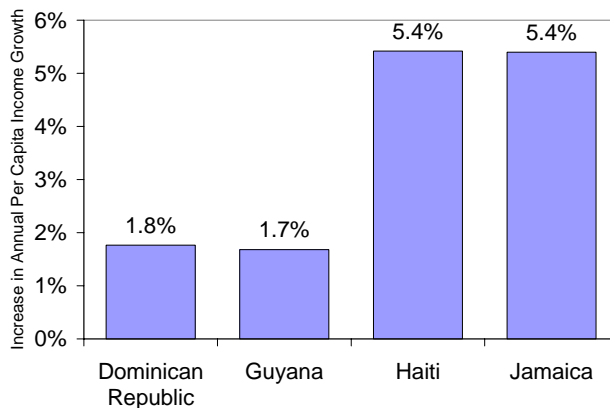
En raison des niveaux élevés de violence dans certaines zones urbaines en Jamaïque, les résidents ont peur de quitter leur domicile et voient moins souvent leurs amis et les membres de leur famille qui vivent ailleurs. De même, une enquête menée en République dominicaine et à Haïti révèle que les habitants évitent les activités et les lieux perçus comme étant susceptibles de les exposer à un risque élevé d'actes criminels.

La criminalité engendre également des coûts par ses effets sur les commerces, ces effets pouvant être particulièrement ravageurs parce qu'ils peuvent entraîner aussi bien des coûts immédiats que des conséquences à long terme sur le développement, en détournant les ressources vers les mesures de prévention du crime et en décourageant l'investissement. Dans le cadre d'une enquête de la Banque mondiale menée en Jamaïque, 39 % des chefs d'entreprise ont affirmé être moins enclins à développer leur

entreprise à cause de la criminalité, et 37 % ont déclaré que la criminalité décourage les investissements qui auraient permis d'améliorer la productivité. Les effets de la criminalité sur le tourisme sont particulièrement préoccupants au regard du rôle central que joue ce secteur d'activité dans nombre de pays des Caraïbes. Alleyne et Boxil (2003) ont examiné le rapport qui s'établit à terme entre les entrées de touristes et la criminalité en Jamaïque et concluent que la criminalité décourage les touristes.

Il est possible de calculer l'ensemble des coûts qu'engendre la criminalité avec des procédés comptables. Une étude de Francis et al. (2003) a révélé que le coût total de la criminalité en Jamaïque en 2001 s'établissait à 12,4 milliards de dollars jamaïcains, représentant 3,7 % du PIB. Les coûts associés à la sécurité constituent la majeure partie de la totalité du coût de la criminalité calculé suivant les méthodes comptables.

Effet possible de la réduction du niveau des homicides sur le taux de croissance économique annuel au Costa Rica



Source : Analyse des auteurs.

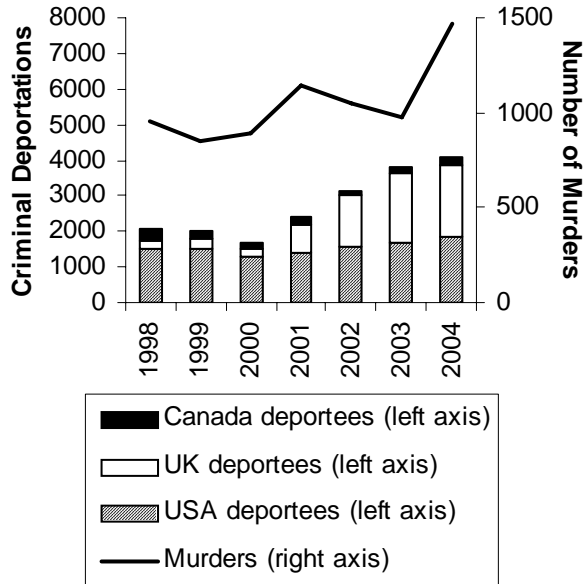
La Guyane et la République Dominicaine en tireraient grand parti également, leur taux de croissance pouvant augmenter de 1,7 % et 1,8 % respectivement.

Une estimation des effets de la criminalité sur la croissance économique en général peut également se faire en se fondant sur les données temporelles individuelles de plusieurs pays. Les résultats de ce type d'analyse donnent à penser que l'on peut obtenir des gains très importants à partir de la réduction de la violence à Haïti et en Jamaïque. Ces deux pays pourraient accélérer leur croissance économique par habitant de 5,4 % tous les ans s'ils ramenaient leurs taux d'homicide au niveau de ceux du Costa Rica.

Cas des criminels expulsés en Jamaïque

Chaque année, les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada expulsent des milliers de personnes condamnées pour différents types de crimes vers leur pays d'origine dans les Caraïbes. Il existe un sentiment général dans les Caraïbes selon lequel les actes criminels récents peuvent être associés directement aux activités des expulsés qui doivent leur comportement criminel à leur passage dans les pays développés. Le présent rapport analyse la situation en Jamaïque, proportionnellement le pays le plus affecté par les expulsions de criminels, et où les autorités s'inquiètent du lien possible entre la recrudescence des meurtres et le nombre croissant de criminels expulsés. La figure ci-après indique le nombre de meurtres ainsi que le nombre et la provenance des expulsés entre 1998 et 2004. Cette figure ne permet pas de dire s'il existe un lien entre ces deux variables.

Expulsés et meurtriers en Jamaïque par an



Source : Enquête sociale et économique sur la Jamaïque ; Police jamaïcaine.

Jamaïque. Il semble donc peu probable que l'expulsé *moyen* commette des crimes avec violence en Jamaïque. Dans le même temps, s'il est vrai que la majorité des criminels expulsés l'était pour des infractions non violentes, 224 meurtriers condamnés faisaient partie de la vague d'expulsés entre 2001 et 2004. Rapporté à la population jamaïcaine, ce chiffre n'est pas négligeable et point n'est besoin d'une pléthore de contrevenants pour que les effets de leurs actes soient potentiellement importants.

Les expulsés contribuent-ils considérablement à la criminalité dans d'autres pays de la région ? Seulement 13 % des 332 criminels expulsés vers la Barbade entre 1994 et 2000 ont été par la suite inculpés pour une infraction pénale. De même, à Trinité-et-Tobago, seulement 15 % des 565 expulsés arrivés entre 1999 et 2001 ont été par la suite inculpés d'un crime. Ce taux de récidivisme est faible par rapport à celui des prisonniers libérés des prisons locales.

Les pays développés offrent des formes variées d'aide au développement aux pays des Caraïbes. Le subventionnement de la réinsertion des criminels expulsés serait un moyen efficace par rapport au coût de parvenir à des fins similaires, ce qui aurait pour effet d'épargner aux sociétés de la région les coûts et le traumatisme associés au récidivisme, de réduire les coûts encourus par la justice pénale pour traiter les dossiers et incarcérer les criminels récidivistes, et de promouvoir la stabilité qui est indispensable si l'on veut attirer les investissements, promouvoir le tourisme et limiter l'émigration. Une autre conséquence pourrait en être l'affaiblissement des réseaux criminels internationaux, ce qui serait également dans l'intérêt des pays développés.

Certains observateurs font valoir que plusieurs expulsés ont quitté leur pays d'origine à un jeune âge et qu'ils ont embrassé la criminalité à l'étranger. Une récente étude (Headley, 2005) a examiné approximativement 5 000 dossiers de criminels expulsés des États-Unis entre 1997 et 2003. Les données indiquent que la moyenne d'âge d'un criminel expulsé était de 23 ans à l'entrée aux États-Unis et de 35 ans à l'expulsion. Selon les statistiques officielles jamaïcaines, 81 % des expulsés ont été renvoyés en Jamaïque pour des infractions non violentes. L'hétérogénéité de l'ensemble des expulsés est certes clairement établie, mais l'expulsé « type » ne correspond pas au profil d'un individu susceptible de devenir un délinquant violent à son retour en

Les armes à feu à Trinité-et-Tobago

Les données de plusieurs pays révèlent que non seulement les niveaux de la criminalité et de la violence ont progressé, mais que le recours à des armes pour perpétrer des actes criminels a progressé lui aussi. Le profil de ces incidents a également évolué au regard du recours accru à des armes plus puissantes entraînant des niveaux de mortalité plus élevés.

Le Groupe de travail régional de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) sur la criminalité et la sécurité a établi récemment un rapport sur la prolifération d'armes légères et de petit calibre dans les Caraïbes (CARICOM, 2002). Ce rapport identifiait trois niveaux de prolifération de ce type d'armes dans la région, à savoir : les pays ayant des niveaux et des formes de criminalité *bien établis* (Jamaïque), les pays ayant des niveaux élevés d'une criminalité armée et organisée *émergente* (Guyane et Trinité-et-Tobago) et les pays où il existe des *indications d'une utilisation accrue* et d'une disponibilité d'armes de petit calibre (Antigua-et-Barbuda, Barbade, Dominique, Grenade, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines).

De tous les pays de la CARICOM, seule la Jamaïque faisait alors partie de la première catégorie, des indications faisant état de la disponibilité d'armes de type militaire et de l'activité d'unités paramilitaires (Burrows et Matthias, 2003). Si une telle évaluation était entreprise aujourd'hui, Trinité-et-Tobago pourrait tomber dans cette catégorie, dans la mesure où le taux de meurtre y a doublé entre 2002 et 2005. En 2004, le pays a enregistré 160 meurtres par arme à feu, plus de 450 cas de coups et blessures commis avec une arme à feu et 1 500 incidents impliquant une arme à feu sans dommages corporels (Police de Trinité-et-Tobago, n/d).

Un facteur important contribuant à la recrudescence d'actes criminels commis avec des armes à feu dans la région est le trafic de narcotiques qui en a favorisé la disponibilité. Plus précisément, les armes à feu requises pour protéger la contrebande pendant le transport sont introduites en même temps que la drogue. Dans de tels contextes favorisant la demande d'armes à feu, combattre la possession d'armes est une tâche difficile. L'amélioration des registres d'armes à feu, du marquage et du traçage peut être une mesure utile, autant que le renforcement de l'interdiction des armes à feu dans les ports. À terme, les progrès dans ce domaine dépendront de l'évolution du commerce de la drogue, de la « culture des armes » et de l'application des traités et accords internationaux sur les armes légères et de petit calibre, tels que le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

Les Antilles néerlandaises et le trafic de drogue

Le commerce de la drogue constitue un des principaux facteurs de la criminalité dans les Caraïbes. Le présent rapport analyse les efforts d'interdiction exceptionnels déployés par les Antilles néerlandaises dont les autorités estiment que 75 % des crimes, environ, sont associés à la drogue. Les Antilles néerlandaises ont enregistré quelque 60 % de

l'ensemble des saisies de cocaïne dans les Caraïbes en 2004, lesquelles ont augmenté sensiblement entre 2001 et 2004.

Face à un très grand nombre de tentatives d'introduction de drogues par voie aérienne sur leur territoire, les autorités hollandaises ont déployé une stratégie dite de « 100 % de contrôle » qui soumet à des fouilles systématiques les passagers débarquant à l'aéroport de Schiphol, à Amsterdam, en provenance des Antilles néerlandaises, du Suriname et du Venezuela. Les personnes transportant de la drogue étaient immédiatement renvoyées vers leur pays de provenance et non arrêtées et la drogue était confisquée. Au lieu de faire peser la menace d'une incarcération sur les contrebandiers potentiels, l'approche hollandaise était axée sur le renforcement de l'interdiction de sorte qu'ont rendait la contrebande non profitable. L'accent était ainsi mis sur la drogue plutôt que sur les passeurs.

Selon les autorités, environ 80 à 100 porteurs de drogue par jour transitaient par l'aéroport de Schiphol en 2003. D'après les estimations, ce chiffre est passé à 10 par mois en octobre 2005. Si les effets de déplacement méritent d'être chiffrés pour bien évaluer l'impact de cette intervention, la stratégie dite du 100 % de contrôle semble avoir permis de démanteler ce qui fut un des principaux axes du trafic de drogue.

Les vols commerciaux ne sont qu'un des moyens par lesquels la cocaïne transite par les Antilles néerlandaises et pas nécessairement le plus important. L'approche axée sur 100 % de contrôle a permis de saisir 7,5 tonnes de cocaïne en deux ans et demi, mais une seule initiative d'interdiction maritime peut permettre d'en saisir des tonnes. La détection du trafic maritime nécessite un travail de renseignement et une force d'interdiction spécialisée.

Même l'élimination des Antilles néerlandaises au nombre des points de transit de la drogue ne suffit pas à elle seule pour stopper le flux de drogues, et les effets de déplacement sont inévitables. Mais il reste que mettre l'accent sur la drogue plutôt que sur les porteurs de drogue est une approche très efficace parce qu'elle bat en brèche la méthode forte, par laquelle les trafiquants sont disposés à sacrifier une file interminable de porteurs naïfs tant que des quantités de drogue suffisantes pour réaliser des profits arrivent à destination. Cette approche s'est avérée efficace dans les Antilles néerlandaises et pourrait être testée sous d'autres cieux, notamment dans les autres pays des Caraïbes qui servent de point de transbordement de la drogue. Cet exemple souligne par ailleurs la nécessité d'une coopération entre ces pays et les pays de destination sur le front de l'interdiction maritime.

La violence chez les jeunes en République dominicaine

Les décès et les blessures corporelles associés à la violence des jeunes constituent un problème majeur de santé publique, de progrès social et de développement économique dans les Caraïbes, où les jeunes représentent une fraction disproportionnée des victimes et des auteurs de crimes et d'actes de violence. En outre, dans nombre de pays de la région, les actes criminels emprunts de violence sont perpétrés à un très jeune âge. La

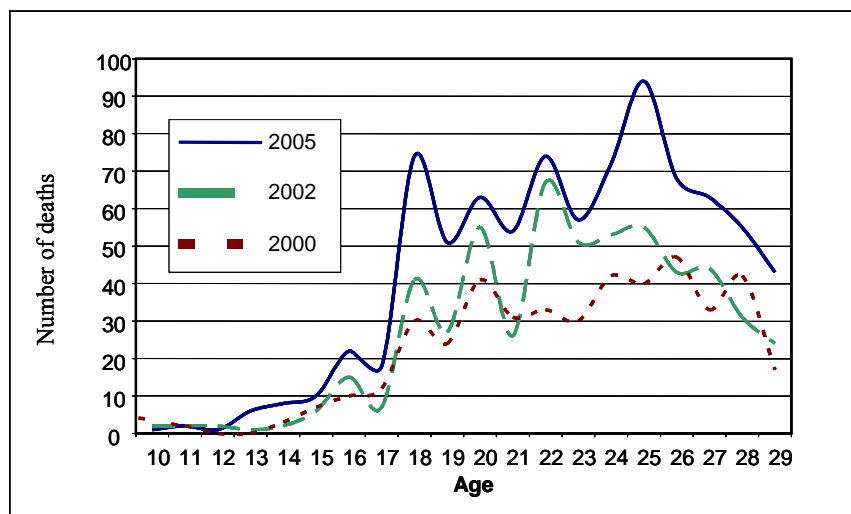
République dominicaine, dont les taux de criminalité et de violence ont augmenté dans l'ensemble, est l'un des pays où cette tendance s'est renforcée avec le temps. En 2005, environ 46 % du total des décès par homicide étaient des personnes âgées de 11 à 30 ans.

Une grande variété de facteurs de risque contribue à la prévalence de la violence chez les jeunes, notamment la pauvreté, le chômage, l'exode rural massif, le narcotrafic, un système éducatif peu solide, l'inefficacité de la police, la très large disponibilité des armes, la consommation de la drogue et de l'alcool et la présence de gangs organisés.

Qu'à cela ne tienne, il est possible de prévenir la violence chez les jeunes. Un large éventail de stratégies de prévention et de lutte contre ce fléau a été mis en œuvre en République dominicaine et ailleurs. Des évaluations (malheureusement réalisées presque exclusivement dans les pays développés) font état de ce que la plupart des programmes particulièrement efficaces associe des composantes qui prennent en compte aussi bien les risques au plan individuel que le milieu, moyennant le développement des aptitudes et des compétences de l'individu, l'appui à l'efficacité du rôle des parents, l'amélioration des possibilités pour les jeunes d'accéder à l'enseignement secondaire et d'achever ce cycle d'études, l'amélioration du climat social dans les établissements scolaires, l'offre d'une seconde chance aux jeunes et la promotion des changements par rapport à l'association avec des groupes de pairs.

Les meilleures interventions contre la violence chez les jeunes sont celles qui ciblent des groupes de jeunes précis associés à des facteurs de risque, tels que ceux qui quittent l'école, ceux qui s'associent à des pairs délinquants, les membres de gangs et ceux qui sont exposés à la violence familiale ou à la consommation de narcotiques. Une approche très prometteuse — même si elle n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation formelle — consiste à cibler de façon globale les groupes de population soumis à un niveau de violence élevé pour s'attaquer à la violence et mettre l'accent sur la prévention de la violence à l'égard des enfants et des jeunes, à l'instar du programme Barrios Seguros exécuté en République dominicaine.

Décès par homicide par âge en République dominicaine, 2000-2005



Source : Police nationale de la République dominicaine, données non publiées.

Les interventions axées sur le développement du jeune enfant et une formation parentale efficace à l'intention des pauvres et des enfants exposés à des risques ainsi que de leurs familles constituent quelques-uns des investissements les plus efficaces par rapport aux coûts pour combattre, à terme, la violence et la délinquance chez les jeunes. Des mesures destinées à inciter les jeunes à achever leurs études secondaires se sont également avérées efficaces.

En général, il serait plus efficace et plus rentable d'avoir moins recours à la méthode de la « main ferme » ou à des programmes répressifs et d'adopter à grande échelle des stratégies de prévention (y compris la mise en application des lois, avec la prévention en ligne de mire). Enfin, dans des pays comme la République dominicaine, où les jeunes ont très tôt largement accès aux armes et à l'alcool et où ces deux facteurs sont particulièrement liés à la violence, il peut s'avérer essentiel de promouvoir des interventions qui en limitent la disponibilité pour les jeunes — et leur acceptation par la société.

Les systèmes de justice pénale

De nombreux pays des Caraïbes ont procédé à la réforme de leur système de justice pénale, et cette expérience intègre différents aspects. Ce chapitre est essentiellement consacré à l'analyse de la réforme du système de justice pénale de la République dominicaine et de la Jamaïque. Il s'en dégage deux enseignements importants : i) la nécessité de poursuivre une meilleure coordination entre les institutions, y compris la mise en place de systèmes d'information permettant de suivre les performances de l'appareil judiciaire et de mettre au point un ensemble d'indicateurs de performance, et ii) le fait qu'il est souhaitable de lier les réformes de la justice pénale à une stratégie plus globale et multisectorielle de prévention de la criminalité et de la violence.

Les indicateurs de performance ne doivent pas être le résultat d'un effort spontané visant à mesurer les résultats présentant un intérêt ponctuel. Des données de base sur les méthodes de travail doivent au contraire être régulièrement recueillies et transférées vers des bases de données centralisées où elles peuvent être examinées et analysées au regard de leurs implications plus générales. Une fois en place, de tels systèmes constituent un puissant outil pour analyser les performances organisationnelles et pour recenser et diagnostiquer les problèmes. Ils facilitent par ailleurs la mise au point de nouveaux indicateurs selon les besoins.

Un indicateur de performance clé pour la police est le taux d'« affaires traitées » qui est le rythme auquel les dossiers partent de la police pour être confiés au ministère public. Un autre indicateur important est le nombre et la nature des plaintes contre la police. L'indicateur le plus courant pour mesurer les performances en matière de poursuites engagées est le nombre d'inculpations et le pourcentage ou le nombre de prisonniers en attente de procès. Les performances des établissements pénitenciers peuvent se mesurer simplement par le taux d'évasion et le nombre de cas de violence enregistrés dans ces établissements. Les performances du système pénitencier dans le domaine de la réhabilitation des détenus peuvent se mesurer par le taux d'arrestation d'anciens prévenus dans un délai précis.

En outre, les gouvernements doivent mettre en place des mécanismes de gouvernance interinstitutionnels et prévoir des mesures incitatives pour aider chaque institution du secteur judiciaire à aligner son travail sur les objectifs fixés à l'échelle du système. Pour que des mécanismes de gouvernance à dimension sectorielle soient couronnés de succès, leur autorité doit porter au-delà de la mesure des performances pour inclure des pouvoirs d'exécution réels (voir Vera Institute of Justice, 2004)². L'expérience des récentes réformes de la justice en Jamaïque et en République dominicaine témoigne de la nécessité de disposer de tels mécanismes interinstitutionnels et de systèmes efficaces d'évaluation des performances.

Politiques publiques relatives à la prévention de la criminalité et de la violence : Approches nationales et régionales

Dans les Caraïbes et dans la plupart des régions, les efforts de prévention de la violence se classent dans deux catégories : les approches sectorielles — telles que celles axées sur la justice pénale, la santé publique et la transformation des conflits et les droits de l'homme — et les approches transsectorielles — telles que celles axées sur la prévention de la criminalité par l'aménagement du milieu et la sécurité des citoyens. Ces approches sont complémentaires. À titre d'exemple, les initiatives de réforme de la justice pénale (notamment l'amélioration des services de police et une meilleure réhabilitation dans les prisons) peuvent être prises concomitamment avec des programmes axés sur la sécurité des citoyens et ayant recours à des mesures de prévention à caractère social et à la prévention de la criminalité par l'aménagement du milieu. En d'autres termes, il n'existe

² Un exemple de coordination à dimension sectorielle actuellement limitée à la mesure des performances est le rôle que joue la Commission nationale de coordination des réformes au Chili.

pas de solution miracle ou d'approche toute figée pour prendre en compte tous les facteurs de risque et de protection associés à la criminalité et à la violence.

Force est de relever que nombre des problèmes auxquels font face les Caraïbes transcendent les frontières nationales et appellent des solutions régionales coordonnées. La demande de drogue provient de l'Europe et des États-Unis ; les expulsés sont renvoyés dans la région depuis les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada ; et nombreuses sont les armes trafiquées en provenance des États-Unis.

La CARICOM a pris plusieurs mesures importantes pour s'attaquer aux nouveaux problèmes qui touchent à la sécurité de la région. La plus importante initiative régionale prise dans le domaine de la lutte contre la criminalité et la violence était probablement la mise en place du Groupe de travail régional sur la criminalité et la sécurité, qui a recensé les principales menaces pesant la sécurité dans la région, à savoir : les drogues illicites, les armes à feu illicites, la corruption, la montée de la criminalité touchant aussi bien les personnes que les biens, les criminels expulsés, l'anarchie croissante, la pauvreté et l'injustice, et le terrorisme. S'agissant des drogues illicites, des armes illicites, du terrorisme et des expulsés, le rapport mène une petite réflexion sur les questions et défis clés et propose une longue liste de recommandations détaillées à l'échelle aussi bien nationale que régionale (CARICOM, 2002)³. Le Groupe de travail a présenté son rapport à une réunion des chefs d'État et de gouvernement tenue en juillet 2002 au cours de laquelle ses recommandations ont été entérinées.

Les chefs d'État et de gouvernement des Caraïbes ont approuvé un nouveau Cadre de gestion de la criminalité et de la sécurité en juillet 2005. Ce cadre met en place un Conseil des ministres en charge de la sécurité et de l'application des lois, un Comité consultatif sur les politiques et un Organisme d'exécution chargé de mettre en œuvre les initiatives stratégiques prises par la CARICOM dans ce domaine.

Aucune stratégie régionale ne peut cependant être couronnée de succès sans un appui significatif des pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE). Cet appui s'est jusqu'ici limité pour l'essentiel aux initiatives de réforme du secteur de la sécurité et à l'interdiction de la drogue, et se fait absent sur les questions du contrôle des armes et des expulsés.

Les bonnes politiques destinées à combattre le crime et la violence ne sont pas non plus le fait du hasard. Le Groupe de travail régional sur la criminalité et la sécurité (CARICOM, 2002) a appelé à l'élaboration de plans directeurs nationaux de lutte contre la criminalité et à la mise en place de commissions nationales contre le crime pour assurer la collaboration multisectorielle. Les plans nationaux facilitent la collaboration transsectorielle et permettent de mener une réflexion sérieuse sur les priorités dans l'allocation des ressources. Tout aussi important, ils proposent un moyen d'impliquer les organisations de la société civile, dépositaires d'une partie de l'expertise en matière de prévention de la violence. Les recommandations du Groupe de travail ont été prises en

³ Les principales constatations émanant de ces sections du rapport du Groupe de travail ont été intégrées aux sections concernées du présent rapport.

compte dans certains pays, mais elles ne l'ont pas été dans d'autres. La préparation d'un plan national doit être une priorité dans ces derniers cas.

Le crime et la violence ne sont pas des phénomènes immuables. Alors que les Caraïbes font face à de sérieux défis, notamment dans les domaines de la drogue, des armes à feu et de la violence chez les jeunes, des politiques nationales et régionales intelligentes peuvent faire la différence. Au regard du niveau élevé des coûts sociaux et économiques associés à la criminalité et à la violence, l'élaboration de politiques et de programmes solides constitue une priorité de développement pour la région.

Le tableau ci-après récapitule les principales recommandations pratiques du rapport.

Synthèse des recommandations pratiques

	Mesures prioritaires recommandées	Mesures à moyen terme
Politiques fondées sur les données/ l'expérience	<ul style="list-style-type: none"> • Mener des enquêtes régulières, périodiques et normalisées sur les actes de violence, permettant de comparer les niveaux de la criminalité entre les pays et dans le temps • Se servir des données et des analyses pour identifier les zones d'intervention géographiques et démographiques : <ul style="list-style-type: none"> ○ Utiliser des systèmes d'information géographiques (SIG) pour analyser les tendances de la criminalité et l'allocation des ressources consacrées à la prévention et à la lutte contre la violence et le crime dans les grandes villes ○ Piloter des approches axées sur la « sécurité intégrée des citoyens » pour réduire rapidement la criminalité dans les zones exposées à la violence 	<ul style="list-style-type: none"> • Créer des systèmes de surveillance des blessures corporelles • Réaliser des études d'impact de tous les types de crime et des mesures de prévention de la violence/des programmes de lutte contre le crime et la violence dans les Caraïbes

<p>Réforme de la justice pénale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place des systèmes d'information et des indicateurs de performance pour promouvoir l'efficacité et la responsabilité institutionnelles 	<ul style="list-style-type: none"> • Mener une réforme des institutions pour promouvoir leur alignement sur l'ensemble du système et la lutte contre le crime • Moderniser les services de police moyennant l'utilisation des systèmes d'information et des interventions axées sur la résolution des problèmes
<p>Prévention par l'amélioration du cadre social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Intégrer la prévention du crime et de la violence dans les programmes sectoriels tels que l'assainissement des quartiers insalubres, l'éducation et la santé 	<ul style="list-style-type: none"> • Réaliser des évaluations d'impact des initiatives de prévention de la criminalité par l'amélioration du cadre social • Transposer à une plus grande échelle les programmes de prévention du crime et de la violence menés par la société civile et qui sont couronnés de succès
<p>Violence chez les jeunes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Financer les programmes au succès avéré privilégiant la prévention de la violence chez les jeunes • Investir dans des programmes de développement des jeunes enfants et dans des programmes ciblant les enfants de 4 à 10 ans • Cibler des groupes précis de jeunes exposés à des risques • Avoir moins recours aux programmes inefficaces qui privilégient la « main ferme » • Appliquer les lois existantes qui prévoient la séparation des jeunes détenus des adultes • Limiter la disponibilité de l'alcool et d'autres drogues 	<ul style="list-style-type: none"> • Réaliser des évaluations d'impact permettant de consigner systématiquement par écrit les mesures efficaces en matière de prévention de la violence chez les jeunes dans les Caraïbes. • Dispenser une formation pratique et accorder des stages aux jeunes exposés à des risques

<p>Expulsés</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer les efforts de coordination avec les pays expulseurs (identification des expulsés, dates d'expulsion, transmission des casiers judiciaires, etc.) • Mener une recherche solide sur la contribution des expulsés au crime • Financer la réinsertion sociale des expulsés, cibler les récidivistes potentiels 	<ul style="list-style-type: none"> • Faire participer les pays expulseurs au financement des programmes de réinsertion des criminels expulsés
<p>Trafic de drogue</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer l'interdiction dans les domaines aérien et maritime en capitalisant sur les initiatives à succès telles que l'interdiction axée sur la drogue • Exécuter/étendre les programmes de traitement des toxicomanes 	<ul style="list-style-type: none"> • Amener les pays consommateurs à fournir des ressources financières et de l'assistance technique pour renforcer l'interdiction • Offrir des meilleures possibilités aux jeunes • Réduire la demande dans les pays consommateurs
<p>Armes à feu</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Créer/améliorer les systèmes de marquage et de suivi • Créer/améliorer les registres nationaux d'armes à feu • Faire appliquer les lois et règlements régissant l'octroi de licences, la vente, l'importation/l'exportation d'armes à feu • Renforcer l'interdiction d'armes illicites 	<ul style="list-style-type: none"> • Changer la « culture de l'arme à feu » • Mettre en œuvre et faire appliquer les accords internationaux et régionaux sur la prolifération d'armes légères et de petit calibre
<p>Coopération internationale et régionale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Suivre et financer la mise en œuvre des recommandations du Groupe de travail régional sur la criminalité et la sécurité • Créer/renforcer les plans nationaux et les commissions nationales de prévention du crime • Ratifier les conventions internationales pertinentes sur le trafic de drogue et le crime organisé, notamment la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et ses protocoles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Créer des infrastructures régionales pour la formation policière • Créer des laboratoires régionaux d'analyses médico-légales et de balistique et développer les capacités techniques associées • Améliorer l'échange de renseignements

